



Regionen Wien i Österrike

Mukka, John; Fertner, Christian

Published in:
Regioner i Europa

Publication date:
2008

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Mukka, J., & Fertner, C. (2008). Regionen Wien i Österrike. In P. Tallberg (Ed.), *Regioner i Europa* (pp. 109-122). Region Skåne.

REGIONER I EUROPA

REGIONER I EUROPA

Utgiven av Region Skåne, Västra Götalandsregionen och Regionplane- och trafikkontoret 2008.

Produktion:

Pontus Tallberg, Region Skåne.

Yngve Johansson, Västra Götalandsregionen.

Börje Wredén, Regionplane- och trafikkontoret, Stockholms läns landsting.

Formgivning av omslag: Annelie Christensen, Enheten för kommunikation, Region Skåne.

Omslagsfoto: © Photonica/Johnér Bildbyrå

Upplaga: 3.500 ex

Layout och tryck: Allkopiering/AM-tryck & reklam, Hässleholm.

ISBN 978-91-7261-145-0

INNEHÅLL

Redaktörens kommentar.....	7
Förord	8
Presentation av författarna	10

Innehållsförteckning

Del 1

1. Regional mångfald - av Lisbeth Lindeborg	16
2. Centrum och periferi genom historien - av Mattias Legnér	38
3. Europas regioner - av Anders Lidström	49

Del 2

1. Hessen - av Lisbeth Lindeborg	70
2. Wales - av Malin Stegmann McCallion	97
3. Wien - av John Mukka och Christian Fertner	109
4. Kastilien - av Olle Jonäng	123
5. Limburg - av Torbjörn Larsson.....	137
6. Centralböhmen - av Oscar Österberg	151
7. Friuli - av Maria Ackrén	165
8. Bretagne - av Jörgen Gren	178
9. Montreal - av Suzanne Dufresne	188
10. Tabell bilaga - av Kajsa Eliasson	202

Del 3

1. En svensk region i ett europeiskt perspektiv - av Siv Sandberg	206
--	-----

REDAKTÖRENS KOMMENTAR

Denna antologi har till syfte att på ett mer djupgående sätt diskutera det regionala uppdraget i olika regioner i Europa samt i ett fall från Canada.

Urvalet har gjorts i syfte att få med regioner från olika statstyper. Vidare har urvalet gjorts för att få med olika typer av regioner avseende struktur, befolkning, geografi och andra faktorer. Utgivarna Region Skåne, Västra Götalandsregionen och Regionplane- och trafikkontoret i Stockholms läns landsting vill med denna bok bidra till och fördjupa den svenska regiondebatten.

Som ett led i arbetet med denna bok arrangerades i samarbete med Cefos i Göteborg ett seminarium i juni 2008.

Bidragen i boken är författarnas egna.

Pontus Tallberg
Redaktör

FÖRORD

Ekonomisk tillväxt och en långsiktigt hållbar utveckling är globala frågor. De rör staters agerande såväl som enskilda människors villkor och lokala förhållanden. Det blir allt mer tydligt att regional logik, regional handlingskraft och regionalt ansvarstagande i många avseenden är centrala för en positiv utveckling. Det gäller även för Sverige, där den nationella politiken sedan ett antal år bygger på att regionerna i första hand måste utveckla sina särskilda förutsättningar och inte på att staten försöker fördela och styra tillväxten. Samverkan och långsiktighet i frågor som exempelvis infrastrukturens utbyggnad, bostadsbyggande, högre utbildning och forskning är viktiga förutsättningar för regional tillväxt och utveckling. Regionerna är dessutom naturliga och nödvändiga för att klara och utveckla tunga samhällstjänster, som sjukvård och kollektivtrafik.

Det är därför inte konstigt att frågor om hur den regionala nivån bäst kan organiseras och hur regionala organ som kraftfulla och ansvarstagande aktörer bäst kan samverka med kommuner och statliga myndigheter har kommit i fokus. Ansvarskommittén har utförligt behandlat frågeställningarna och lagt ett förslag som har fått ett brett stöd i remissbehandlingen. Likafullt fortsätter nu arbetet med att i praktiken åstadkomma fungerande lösningar.

Det blir allt tydligare hur konkurrensen ökar mellan olika tillväxtregioner i Europa och resten av världen. I den konkurrensen finns dock ingen ensamrätt på goda exempel och erfarenheter. Insikten om att väl fungerande, representativa och effektiva organ är nödvändiga, finns på många håll. Ett omfattande förändringsarbete av den offentliga förvaltningen pågår runt om i Europa.

I våra tre regioner har vi en bred erfarenhet av betydelsen av tydliga regionala mandat.

I Stockholms län är landstinget lagstadgat regionplaneorgan. Den regionala utvecklingsplanen RUF5 kombinerar regional utvecklingsplanering med fysisk planering. Process och plan ger en stabil grund för en utveckling i enlighet med de regionala och även de nationella målen, trots komplexiteten i samhällsbyggnad och beslutsstruktur.

Region Skåne och Västra Götalandsregionen är båda regioner med direktval och beskattningsrätt, och har ett brett samhällsuppdrag som omfattar både regional utveckling och hälso- och sjukvård. Det regionala utvecklingsuppdraget, som tagits över från staten, innebär att det är regionerna som tar fram de regionala utvecklingsstrategierna och i övrigt medverkar i arbetet att stärka regionernas konkurrenskraft nationellt och internationellt.

Våra tre regioner är medvetna om att regioner kan se olika ut och att ansvar och regelverk kan få skifta utifrån olika förutsättningar. En del förutsättningar är dock grundläggande, som respekten för det grundlagsskyddade lokala och regionala självstyret, beskattningsrätten samt att invånarna i direkta och allmänna val utser sina företrädare.

För att sätta in de regionala utvecklings- och samarbetsfrågorna i ett bredare perspektiv har vi engagerat ett antal fristående sakkunniga som är verksamma inom forskning om och utveckling av Europas regioner. Vi hoppas att den här rapporten kan bidra till den pågående processen för en väl fungerande regional nivå i Sverige.

Monika Yngvesson
Utvecklingsdirektör
Region Skåne

Bertil Törsäter
Regionutvecklingsdirektör
Västra Götalandsregionen

Sven-Inge Nylund
Regionplanedirektör
Stockholms läns landsting

FÖRFATTARPRESENTATIONER

Lisbeth Lindeborg

Lisbeth Lindeborg, fil.dr. i statsvetenskap från J.W.-Goethe-universitetet i Frankfurt/Main är frilansande forskare, journalist, författare och föredragshållare bosatt i Marburg. I sin forskning om regioner och kulturpolitik har hon bland annat behandlat författningsfrågor, regionalt samarbete, regionaliseringen i Sverige och andra länder i jämförande perspektiv och kulturens betydelse för regional identitet och regional utveckling. Bland hennes viktigaste publikationer märks "Kultur som lokaliseringsfaktor" (ERU och Industridepartementet, Ds 1991:22), "Regionalt samarbete i Europa – med tyska erfarenheter" (ERU 1995), "Regionfrågan i Sverige, del 1 – En kortfattad analys i regionaliseringsprocessens inledningsskede" och del 2 – De svenska länen i förvandling, regionalisering och europeisering (Landstingsförbundet 1997), "Zum regionalen System. Stellenwert der Versammlung der Regionen Europas" (Tectum Wissenschaftsverlag, Marburg 2001/2005) och "Federala system i Europa: Schweiz, Tyskland, Österrike och Belgien. Författningspolitiska aspekter", i Karlsson/Nergilius (utg.) *Federalism på svenska* (Ratio 2007, sid. 238-323).

Mattias Legnér

Mattias Legnér (f. 1973), fil dr i historia vid Stockholms universitet 2004, nu lektor vid Höghskolan på Gotland, dessförinnan bl.a. forskarassistent vid Linköpings universitet. Har tidigare forskat om identitetsbildning på olika territoriella nivåer, även om stadsförnyelse och stadsutveckling. Medverkar f.n. i Nordregionprojektet "Regional trajectories to the knowledge economy (REKENE)" med ett delprojekt om nya medier i Östergötland.

Anders Lidström

Anders Lidström (f. 1953) är professor i statsvetenskap vid Umeå universitet. Hans forskning behandlar främst lokal och regional politik och förvaltning, både i Sverige och i ett jämförande perspektiv. Bland aktuella publikationer märks "Decentralization, Local Government and the Welfare State", *Governance*, vol 20 (4), 2007 (med Jefferey Sellers), *Lokala och regionala val. Institutionella förut-*

sättningar i 12 stater (Sveriges Kommuner och Landsting, 2006), *Kommunsystem i Europa* (Liber, 2003), *Local Education Policies. Comparing Sweden and Britain* (med Christine Hudson, Palgrave 2002). Anders Lidström är ersättare i Europarådets expertgrupp om den lokala Europeiska självstyrelsestadgan. Han har varit fullmäktigeordförande i Västerbottens läns landsting och dess representant i generalförsamlingen för the Assembly of European Regions.

Malin Stegmann McCallion

Malin Stegmann McCallion (f. 1972) är lektor i statsvetenskap vid Karlstad Universitet där hon bla. undervisar om EU. Hennes doktorsavhandling har titeln "EU'ropeanisation: Challenges to Regional Administrative Level and Regional Policy in Sweden'. Innan Karlstad har hon undervisat vid Queen's University (Belfast, Nordirland), University College Dublin, och jobbat som forskare vid Institute of Welsh Politics, Department of International Politics, Aberystwyth University. Hon har bland annat publicerat skrifter om den regionala nivån i Sverige, Europeisering, och Wales relationer med EU i University College Londons Constitution Units Devolution Monitoring Reports. Hon forskar om Europeisering, flernivådemokrati och regioners paradiplomati.

Christian Fertner

Christian Fertner (f 1980) har en magisterexamen i urban och regional planering från Wiens Tekniska Universitet (Technische Universität Wien). Han påbörjade i mars i år sina doktorandstudier vid institutionen för Skov & Landskab, Københavns Universitet. Ämnet är urbaniserings påverkan på städernas utkanter.

John Mukka

John Mukka, (f. 1975), statsvetare från Luleå tekniska universitet. Han har skrivit sina examensarbeten om nordens kommuner och även om integrationen mellan Wien och Bratislava. Han är för tillfället bl.a. verksam som svensklärare och översättare i Wien.

Olle Jonäng

Olle Jonäng (f.1956) Politiskt sakkunnig på Statsrådsberedningen med ansvar för utrikes-, försvars- och EU-samordning. Under regionbildningen i Västra Götaland arbetade han som politisk sekreterare i Landstinget Skaraborg och i Västra Götalandsregionen, därefter som protokollchef och internationell sekreterare. Under åren 1985-94 verksam som marknadschef i Spanien.

Torbjörn Larsson

Torbjörn Larsson (f. 1950) är docent i statsvetenskap vid Stockholm universitet och har publicerat ett flertal arbeten på svenska och engelska om den svenska förvaltningens likheter och skillnader med andra länder. När det gäller regionala frågor kan bl.a. nämnas publikationerna "The Intermediate level of Government. Complexity versus Democracy." red. (tillsammans med Koen Nomden and Frank Petitville) och Asymmetriska statsskicks möjligheter och gränser i "Låt självstyret variera med förutsättningarna". Region Skåne 2003

Oscar Österberg

Oscar Österberg (f.1968), fil dr i historia vid European University Institute i Florens 2004. Hans forskning behandlar framför allt Centraleuropas politiska historia. Han har även inom ramen för forskningsprojektet *The Holocaust and European Historical Culture* studerat hur Förintelsen har presenterats och brukats i italiensk politik och samhällsdebatt under efterkrigstiden.

Maria Ackrén

Maria Ackrén (f. 1973), doktorand i statskunskap vid Åbo Akademi. Hon forskar kring territoriella autonomier i världen ur ett jämförande perspektiv. Andra forskningsintressen är ö-forskning och jämförande metod. Hon har skrivit en bok kring temat territoriella autonomier i världen och ett par artiklar som berört autonomier samt en monografi rörande jämförande metod.

Jörgen Gren

Jörgen Gren (f. 1965) är rådgivare till europakommissionären för regionalpolitik Danuta Hübner och medlem av hennes personliga kabinett. Han arbetade tidigare inom generaldirektoratet för regionalpolitik med ansvar för regionalpolitiska program i Frankrike, Irland samt Estland. Han undervisar vid Sorbonne i Paris samt Metz universitet i regional utveckling och EU:s modeller för finansiering av större infrastrukturprojekt. Han har skrivit ett flertal artiklar samt böcker på ämnet regional politik och regional utveckling.

Suzanne Dufresne

Suzanne Dufresne (f. 1946 i Montreal, Kanada), Master i stadsplanering från University of Liverpool, England. Efter flera års arbete med lokala, regionala och nationella utvecklingsfrågor i Kanada har Suzanne arbetat sedan 1990 på Regionplane- och trafikkontoret (RTK), Stockholms läns landsting, med regional utveckling där hon bl.a. etablerat samarbete med flera regioner i Europa: t.ex. inom Nätverket EU-huvudstadsregioner, Assembly of European Regions, OECD Territorial Reviews.

Sedan 2005 arbetar Suzanne som egen konsult med bl.a. jämförande studier och erfarenhetsutbyte mellan regioner i Sverige och utomlands. Hon har nyligen producerat "Benchmarking Toronto-Montreal" för Mälardalsrådet.

Siv Sandberg

Siv Sandberg är statsvetare med inriktning på kommuner och offentlig förvaltning. Hon har varit verksam vid Åbo Akademi, men arbetar sedan hösten 2008 som utredningsansvarig på en nygrundad tankesmedja i Helsingfors.

DEL 1

REGIONAL MÅNGFALD

SEMANTISKA OCH REALPOLITISKA ASPEKTER PÅ REGIONER I EUROPA

Av Lisbeth Lindeborg

Enligt Franklin Language Master Dictionary är en region en ”indefinitely defined area”.¹⁾ En sådan vag definition av regionen som ett område av obestämd storlek inom än bestämda, än obestämda och inte sällan flytande gränser har lett till ett både inflationärt och inkonsekvent bruk av regionbegreppet. I hur hög grad får vi belägg för då hela Europa eller Mellanöstern betecknas som en region i samma andetag som Wales och Bretagne eller Ruhr-området och Bergslagen.

I den regionaliseringsprocessernas era som vi lever i är denna inkonsekvens till förfång för den regionala och därmed demokratiska utvecklingen. För så kallade vanliga människor som ska göras intresserade av den demokratiprocess som regionaliseringen innebär framstår det virr-varr som associeras till begreppet ”region” som rörigt och därför fränstötande och besvärligt. De vill inte ta i temat. Desto viktigare är det då att klargöra vad en region är. I detta syfte kan vi använda oss av två utgångspunkter:

- regionen som begrepp och koncept
- regionen som en realpolitisk och namngiven konkret verklighet.

1. REGIONEN SOM BEGREPP OCH KONCEPT

Begreppens betydelse för det politiska handlandet

”En ockupation av begreppen är idag lika viktig som ockuperandet av järnvägsstationer i tidigare epokers krig”.²⁾

I en undersökning som gjordes av den europaregionala organisationen AER (Assembly of European Regions) år 1998 konstaterades att den påfallande långsamma utvecklingen av en regional nivå i de mellan- och östeuropeiska staterna hängde samman med osäkerhet om vad begrepp som decentralisering och region verkligen innebär. Den där vedertagna meningen var att en decentralisering och etablerandet av regioner skulle skada de återuppväckta statliga och nationella strävandena (AER:1998). Samma erfarenhet har vi gjort i stater med en traditio-

nellt stark centralmakt (till exempel Sverige och Storbritannien) där begreppet region länge varit negativt laddat och där starka regioner uppfattas som ett hot mot statsmakten. Utan att man tänker igenom vad regioner är avvisas de som något diffust och främmande. Detta är ett tydligt exempel på den växelverkan som finns mellan det politiska språkbruket och politiskt handlande och hur detta kan påverkas av missuppfattningar om begrepp (Weihe-Lindeborg 2001/2005: 27-30).

Det politiska språket har sin förankring i begreppen. Begrepp i sin tur består av idéer, föreställningar och erfarenheter – de innehåller koncept. Samtidigt som begreppen påverkar verkligheten påverkas dessa av verkligheten. En följd av detta är att ett begrepps betydelse kan ändras beroende på hur ofta det används och i vilket sammanhang det förekommer (Burkhardt 1991:14-17; Skinner 1995: 8-22). Ett svenskt exempel är begreppet ”regionalpolitik”. Till mitten av 1990-talet betecknade begreppet en centralt styrd regional politik. I dag däremot står det huvudsakligen för det politiska handlandet inom en region och/eller politik som görs av en region i syfte att driva på den egna regionala utvecklingen (Weihe-Lindeborg 2001/2005: 29).

Är ett begrepp traditionellt negativt laddat kan man ersätta det med något annat som är mindre precist och mer mångtydigt för att uppnå acceptans; detta är vanligt då man sluter fördrag mellan stater eller inom en stat. Ett svenskt exempel på detta är det påhittade begreppet ”regionkommun” i stället för region.³⁾ En kommun är i Sverige en accepterad och omtyckt företeelse medan en region ännu betraktas med misstänksamhet på många håll. Men hur förklarar man en ”regionkommun” för studenter i statsvetenskap och juridik – en hybrid utan motsvarighet sinnevärlden. Ty inom EU där vi skiljer på fyra beslutsnivåer: den supranationella 1:a nivån (EU) den nationalstatliga 2:a nivån, den 3:e regionnivån och den kommunala 4:e nivån är ordet ”regionkommun” en absurditet (Lindeborg 2007: 238-239).

REGIONEN SOM ETT RELATIVT BEGREPP

”En region är den första substatliga nivån - ett administrativt territorium direkt under statlig nivå - med offentlig rättsstatus och vald politisk representation.

Regionen erkänns i författning eller lag, vilken garanterar dess självständighet, dess identitet, dess kompetenser och dess organisationsform.

Regionen har en egen författning, en autonomistatut eller en lag som är del av rättsstrukturen på högsta nivå. Denna utgör grundvalen för regionens organisation och befogenheter. En ändring av en regions status kan endast genomföras med dess godkännande.

Inom en stat kan varje region ha olika status beroende på deras historiska, politiska, sociala och kulturella karakteristika.

Regionen har en egen politisk identitet som kan skilja sig från andra regioners. Valet av politisk organisationsform är beroende av regionens demokratiska vilja. Regionen förfogar över en egen förvaltning, egen personal och egna finanser. Regionen väljer sina egna politiska symboler.”

(Artikel 1 av AER:s ”Declaration of Regionalism in Europa” , 1996.)⁴⁾

Till att börja med kan vi konstatera att de stora och små ”regioner” som nämns i kapitlets inledande stycke har en minsta gemensam nämnare – nämligen territorialitet. Detta är ett primärt kriterium för en region, antingen vi (felaktigt) använder begreppet för ett supranationellt område som Europa eller Mellanöstern, för en region som första substatliga enhet (vilket är den korrekta definitionen av en region) likt Wales, Bretagne, Region Skåne, Wien och Hessen, eller för mikroregioner som Ruhr-området eller Bergslagen.

Men därmed är definitionsfrågan inte löst som vi kan se av de ovanstående exemplen. Ty trots att Europas ca. 500 regioner är avbildade och kan studeras på ”Tabula Regionum Europae”, den stora kartan av Europas regioner (se fig. s. 20-21), trots AER:s deklaration och vår egen erfarenhet av regionen som den första substatliga enheten i en stat används regionbegreppet – även inom forskningen - inte sällan på en supranationell nivå och på en nivå mellan region och kommun vilket således är felaktigt.

Ser vi till tendenser inom den internationella regionforskningen märker vi dock en skillnad mellan den amerikanska och den europeiska forskningen (Nye 1968, 1971; Haas 1975; Fawcett/ Hurrell 1995; Telo 2001). I Europa används begreppet region i allt större utsträckning riktigt, det vill säga som första substatliga enhet, medan man i den amerikanska och USA-influerade forskningen ofta

definierar en region som ett begränsat antal stater vilka är geografiskt förbundna med varandra och har en viss grad av interdependens. Att döma av de exempel som brukar anföras (NAFTA, OAS, ASEAN, etc.) så handlar det i dessa områden om en begränsad "common market"-faktor som förbindande element.⁵⁾

Det är dock uppenbart att användandet av regionbegreppet på en supranationell nivå inte är tjänligt för ett klargörande av vad en region är (Thierstein/Egger 1994:36). För de större sammanhangen borde andra begrepp användas, förslagsvis mega-region (t.ex. Östersjö-regionen) eller världsregion; andra alternativ vore block eller zon. Däremot är begreppet makro-region fel i sammanhanget som vi ska se.

Men även om vi bortser från mega- respektive mikro-regioner så finns det fortfarande forskare och opinionsbildare som av olika diffusa skäl orsakar kaos i regionfrågan genom att bortse från territorialiteten som första kriterium och i stället gör andra – icke-territoriella – kriterier (av topografisk, historisk, kulturell, ekonomisk eller annan funktionell art) till primärkriterier. De talar om administrativa, ekonomiska, historiska, kulturella, lingvistiska, etc. "regioner" utan att inse att ett regionalt territorium har alla dess funktioner. Redan 1942 konstaterade statsvetaren James Preston: "Varje försök att definiera regioner utifrån ett fenomenologiskt perspektiv är farligt och kan leda till katastrofala felinterpretationer".⁶⁾ Drygt 50 år senare varnar den kände regionalforskaren Michael Keating för att olika lärdiscipliner (juridik, ekonomi, historia, sociologi, kulturvetenskap etc.) ännu inte tagit avstånd från det fenomenologiska perspektivet, att de gör sina egna klassifikationer: "De ockuperar begreppet region utifrån sina egna värderingar och intressen" (Keating 1997:78).

REGIONALA RUMSLIGA KATEGORIER. FÖRSLAG TILL EN TERRITORIellt BETINGAD TAXONOMI.

"Europa som kontinent utmärker sig varken för stora ytor eller vidsträckta områden.

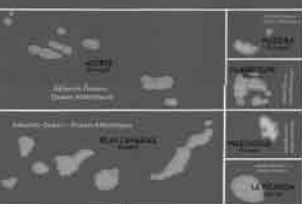
I stället är Europa rikt på stora och små "bassänger" med stor fruktbarhet, utrymmen där man lever bra."

(Georges Pierret 1984: 228-229)

Som vi vet av erfarenhet överensstämmer varken regionen eller kommunen med alla rumsliga områden på den substatliga nivån. I stället urskiljer vi ytter-

AER
1985-2005

20 years of promoting
regional democracy
throughout Europe for
the benefit of
the citizens



Atlantic Ocean -
Océan Atlantique

Atlantic Ocean -
Océan Atlantique

Mediterranean Sea - Mer Méditerranée





ligare minst tre slag av regionala territoriala sammanhang såväl inom en region, mellan regioner och mellan den regionala och kommunala nivån: **mikroregioner**, **gränsöverskridande samarbetsregioner** mellan regioner i en och samma stat eller i två eller flera stater: **makroregioner** (gränsöverskridande storregioner vilka antingen är nationella eller transnationella). En fjärde kategori är **trajectories** (= bälte, axel, dvs. ett långsträckt område med angränsande ytor) (Weihe-Lindeborg 2001/2005: 61-67).

I denna bok är Wales, Hessen, Wien, Castilla y León, Bretagne, Centralböhmen, Friuli-Venezia-Giulia och Limburg exempel på **regioner**; i stort sett uppfyller de kraven som AER ställer i Artikel 1 av sin deklaration. De politiskt starkaste regionerna är Hessen, Wales, Friuli-Venezia-Giulia och Castilla y León i stater med en federal eller starkt regionaliserad struktur, medan Wien, Bretagne, Centralböhmen och Limburg finns i stater med en antingen svagt utvecklad federalism och regionalism eller decentralism. Metropolen Montreal däremot är inte en region i betydelsen första substatliga enhet utan är - trots sin storlek - en mikroregion av typ agglomeration i regionen/provinsen Quebec.

Utmärkande för en region är dess heterogenitet och pluralism. Detta är en truism men bör ändå understrykas. Ty i regionala och andra sammanhang kursorar inte sällan begreppet "homogena regioner". Men homogenitet motsvarar inte verkligheten (Lauschmann 1976:16-17; Weihe-Lindeborg 2001/2005: 54-55). Att katalanska är huvudspråket i Katalonien gör inte denna region homogen. Detsamma gäller för Bretagne som trots sin keltiska förankring karakteriseras av politisk, historisk, etnisk och kulturell diversifiering. Homogenitetsanspråken sammanfaller snarare med en centralistisk i stället för decentralistisk filosofi. Centralism implicerar konform politik och uniformitet, en monostrukturell syn som är anti-kreativ och innovationsfientlig (jfr. Törnqvist 1990:50-51).

Men felkonceptionen regional homogenitet finner vi inte bara hos centralister utan även hos ledande regionala förespråkare t.ex. hos forskaren Guy Héraud som önskar sig monoetniska regioner: en region befolkad av en enda folkstam, en region som är språkligt och kulturellt homogen (Héraud 1996:114). En sådan syn på regionen är riskfylld och kan instrumentaliseras av utlänningsfientliga grupperingar och även av politiska företrädare vilka önskar en separation från centralmakten. Ett exempel är föreställningen om "Padanien" under ledning av Lega Nord i norra Italien, där en norditaliensk homogenitet frambesvärjs. Ett annat exempel är Flandern, där flandriska nationalister – hittills förgäves - eftersträvar regional homogenitet (Weihe-Lindeborg 2001/2005:159-160).

Som nämndes i början kan vi observera en inflationär användning av regionbegreppet. För att få del av de finansiella fördelar som kommer Europas regioner till del från EU så används begreppet region i många fall som en etikett i stater som ännu inte är regionaliserade eller federaliserade eller ens inlett en allvarligt menad decentraliseringsprocess. Ett exempel på detta är NUTS-indelningen.⁷⁾ All slags substatliga enheter förses så med etiketten region – vi får pseudoregioner. En fråga som blivit aktuell är vem som har rätt att kalla sig region.

Med begreppet **mikroregion** betecknar vi territorier vilka antingen existerar inom en region eller är de gränsöverskridande mellan mindre delar av två eller flera regioner inom samma stat. Oftast är de ytmässigt mindre än en region. De kan också överlappa och stoppas i varandra likt en rysk docka. Till skillnad från regioner bestäms en mikroregions territoriella omfång och dess existens av exempelvis geografisk-topografiska, historiskt-kulturella, ekonomiska eller administrativa faktorer som ger mikroregionen dess specifika karaktär. I fackspråket kallas mikroregioner också för subregioner.

Exempel på administrativa mikroregioner är bland annat 23 Bezirke (distrikt) i Wien, 8 counties i Wales, 8 départements i Bretagne. Andra mikroregioner är Rhein-Neckar-Dreieck som består av delar av tre förbundsländer (Hessen, Rheinland-Pfalz och Baden-Württemberg), ett område som motsvarar det forna Kurpfalz. Inom Hessen skiljer man på Rhein-Main-Gebiet, Mittelhessen och Nordhessen som tre mikroregioner som försöker profilera och positionera sig som framtidsvisande investerings- och kunskapsområden.

Med utgångspunkt från de regioner vilka analyseras i boken urskiljer vi bland annat följande mikroregioner:

- historiskt-kulturellt präglade mikroregioner är bl.a. Friaul och Veneto i Friuli-Venezia-Giulia och Rheingau i Hessen;

- topografiskt - geografiskt präglade mikroregioner är bl.a. Snowdonia och ön Anglesey i Wales, Taunus-området i Hessen, Finistère i Bretagne;

- ekonomiskt präglade mikroregioner med traditionell industri är: South Wales (gruv-och stålindustri), Ruhr-området.

- nya funktionella mikroregioner av ny industriell och ekonomisk karaktär och kunskaps-kluster är bl.a.: Rhein-Main-Gebiet och området kring Maasticht.

- agglomerationer vilka uppstått kring en eller flera metropoler s.k. *kluster* - och som inte har regional status vilket ju Wien har - är bl. a. Frankfurt och Montreal. Närhet, kommunikativ täthet och innovativ miljö utmärker dessa

agglomerationsrum och kluster, vilket ytterligare förstärks genom globaliseringen (Heinze/Strünck/Voelzkow: 1997: 328).

Gränsöverskridande samarbetsregioner har sitt ursprung i gränsöverskridande samarbeten där regioner och/eller mikroregioner och/eller kommuner i stater som gränsar till varandra ingår som partner. Ett kriterium för att ett gränsöverskridande samarbete kan övergå till en gränsöverskridande region är en viss gemensam rättslig status och vissa gemensamma institutioner. Bland de mest framgångsrika gränsöverskridande regionerna är de s.k. EUREGIOs längs med den tysk-holländska och tysk-belgiska gränsen (Lindeborg 1995: 214-251). Där är bl.a. holländska Limburg aktiv i EUREGIO MAAS-RHJN tillsammans med belgiska Limburg, tyska Aachen, den belgiska provinsen Liège och den tysktalande språkliga gemenskapen i östra Belgien. En av orsakerna att de s.k. EUREGIOs hunnit så långt är att tyska regioner har mer utrymme för självständigt handlande på grund av landets federala system. Detta har lett till en ny lagstiftning i gränsregionerna vilka tillåter beslutsfattande och exekutiva organ över gränsen (Weihe-Lindeborg 2001/2005: 173-176).

Ett svensk-danskt gränsöverskridande samarbete på väg att bli en gränsöverskridande region är Öresundsregionen. Likaså existerar ett gränsöverskridande samarbete över vatten mellan Irland och Wales det s.k. **celtic knots**. Ett exempel på ett gränsöverskridande samarbete till lands, vilket ännu befinner sig på ett embryonalt stadium är Wien-Bratislava-kooperationen, det s.k. Twin-City-projektet (Mukka 2005).

Hessen däremot är en inlandsregion och har alltså inget gränsöverskridande samarbete. Detsamma gäller för Bretagne. I flera fall ingår de däremot i makroregionala sammanhang.⁸⁾

Makroregioner är relativt lösa konstellationer och består av ett flertal regioner och/eller mikroregioner antingen inom samma stat (nationella) eller mellan två eller flera stater (transnationella). I regel samarbetar makroregioner kring olika verksamheter vilka härrör ur deras geografiska läge. I flera fall kan det vara svårt att skilja mellan en gränsöverskridande region och en makroregion. I det första fallet handlar det dock om ytmässigt mindre regionala sammanhang medan de makroregioner som exempelvis nämns nedan är större och har en skiftande samsarbetsintensitet. Inte sällan förekommer en intensiv samverkan mellan ytmässigt mindre sammanhang inom en makroregion; dessa fungerar då som en slags motorer/generatorer inom det större makroregionala sammanhanget.

Så exempelvis ingår Friuli-Venezia-Giulia tillsammans med 16 andra regio-

ner från Tyskland, Österrike, Ungern, Schweiz, Kroatien och Slovenien i Alpen-Adria-makroregion som grundades redan 1978 och som var den första formaliserade Kooperationen med regioner i Östeuropa (Lindeborg 1995: 339-341). I syfte att främja en fredlig samverkan inleddes Kooperationer inom olika arbetsområden som turism, miljö- och energifrågor land-, skog- och vattenfrågor, kultur, sport och vetenskap, hälso- och socialfrågor.

Wien hittar vi som partner både i den nya CENTROPA makroregionen (med ytterligare 2 regioner från Österrike, 2 regioner från Ungern, 2 regioner från Slovakien och en region från Tjeckien) och i den 1990 grundade arbetsgemenskapen för Donau-länderna med 27 medlemmar – regioner med anknytning till Donau (Lindeborg 1995: 323-326; Krajasits / Neunteufl/Steiner 2003). Såväl Bretagne som Wales är partner i den likaledes lösa konstellation av regioner längs med Atlanten som kallas Atlantic Arc. En spännande megaregion med mängder av makroregional, regional och mikroregional samverkan inom praktiskt taget alla områden är Östersjön, **Mare Balticum**.

Av växande relevans utöver de nämnda kategorierna är de s.k. **trajectories**, vilket kan översättas med bälte eller korridor. Trajectories är territorier av olika längd och bredd med den dubbla uppgiften att både vara ett territorium i sig själv som att förbinda andra territorier: stater, regioner, mikroregioner, makroregioner, städer, kommuner etc. Inte minst har trajectories blivit intressanta sedan konceptet "territoriell kohesion" etablerats.⁹⁾ Exempel på trajectories är Berlin-Poznan-Warschawa; Hamburg-Köpenhamn-Malmö-Göteborg-Oslo; Milano-Venedig-Wien-Budapest-Kiew och den s.k. nya bananen: Berlin-Prag-Wien-Budapest-Zagreb (Weihe-Lindeborg 1999: 283-305).

Utmärkande för en trajectory är inte bara att vara en förbindelse mellan metropoler utan såväl de urbaniserade som lantliga omgivningarna längs med en trajectory är lika viktiga delar av utvecklingen. Detta kräver en polycentrisk orienterad planering. Karakteristiskt för samtliga trajectories är för det första att vissa av dess delar är mer intensiva (betr. utveckling, infrastruktur etc.) än andra. Jag kallar detta "**hot and cold spatial phases**" (Weihe-Lindeborg 1999:288). Det är viktigt att definiera dessa faser i planeringen. För det andra är trajectories öppna åt båda hållen. En trajectory kan alltså i princip förstöras/förlängas genom att addera ett nytt territorium, en ny sträcka. - Man kan föreställa sig hur långdragna trajectories korsar varandra och förbinds med varandra till gigantiska nätverk. Detta vore en lämplig illustration för ett bokstavligt territoriellt integrerat Europa.

Oavsett vilken regional kategori vi har att göra med har det visat sig att en stark regional identitet är en tillgång. I många fall existerar en sådan i gamla regioner som i Wales, Bretagne och Kastilien och i delar av Friuli-Venezia-Giulia och i viss mån Wien eller också är den på tillväxt som i Hessen, Limburg och Centralböhmen. För de flesta politiker står det klart att en stark regional identitet är en tillgång som de på olika sätt försöker främja. Man kan tala om en slags ”consciousness raising”-processer (”medvetandehöjnings”-processer). Med hjälp av en regional identitet är det lättare att konkretisera det abstrakta regionbegreppet och göra regionen tillgänglig för medborgarna politiskt, geografiskt och kulturellt och historiskt (Bassand 1988:17; Harvey 1993: 26-27; Schulz 1993:40; Lindeborg 1995: 58-71).

En fördel med den regionala identiteten i jämförelse med en statligt betingad patriotism är att den senare är inhägnad av fasta gränser medan den regionala identiteten också uttrycker sig i mikroregionala, gränsöverskridande och makroregionala sammanhang. En regionmedborgare i Maastricht exempelvis är hemmahörande i flera regionala sammanhang, regionen Limburg, den gränsöverskridande regionen EUREGIO MAAS-RHIJN och metropolen-kunskapsklustret Maastricht.

2. REGIONEN SOM EN REALPOLITISK OCH NAMNGIVEN KONKRET VERKLIGHET

”Som en viktig del av staten är regionerna grundvalen för ett lands rikhaltighet, vilkas kulturella mångfald är avgörande för den ekonomiska utvecklingen;

Varje europés rätt till sin region är detsamma som deras rätt till pluralism;

En stat som inte kan erkänna den regionala mångfald som den består av har inte heller förmåga att begripa mångfalden inom den europeiska gemenskapen”.

(ur ”Bordeaux Declaration”, ECLA, Europarådet 1978).¹⁰⁾

För de europeiska invånarna bjuder kartor av Europa mestadels bara ett perspektiv – det nationalstatliga. Med **Tabula Regionum Europae** däremot, som vi först stiftade bekantskap med 1995 har detta perspektiv kompletterats med ytterligare ett: Regionernas Europa.¹¹⁾

Med kartan för ögonen söker vi svar på två frågor:

- vilka konkreta faktorer har bidragit och bidrar till utvecklingen av ett regionernas Europa?

- hur betydelsefull är regional rumslig planering, regional identitet (regionernas mentala kartor), och regionalt samarbete för utvecklingen av Regionernas Europa?

REGIONERNAS EUROPA – DEN TREDJE NIVÅN I POLITISK PRAXIS

”Det råder ett entydigt samband mellan regionalisering och europeisering”
(Allemann 1979:309).

Med begreppet ”regionalisering av Europa” menar vi just påbörjade eller redan fortlöpande decentraliserings-, regionaliserings och federaliserings-processer i de europeiska staterna. Med begreppet ”europeisering av regionerna” menar vi ett inlemmande av regionerna i det europeiska sammanhanget i syfte att göra dem ”europadugliga” (Weihe-Lindeborg 2001/2005: 17). Det är viktigt att påpeka att regionaliseringen inte pågår i ett vakuum utan interagerar med samtidiga processer på 1:a, 2:a och 4:e nivån. Särskilt tydlig är interaktionen mellan den överstatliga europeiska integrationen och regionaliseringen av Europa. Lika viktigt är att påpeka att dessa samtidiga processer inte är entydigt kausalt motiverade. Orsaken till dem är varierande.

Men trots att regioneras Europa, jämte ett nationalstaternas Europa och ett kommunernas Europa är ett faktum så förnekas detta på flera håll. Det hävdas att regionernas Europa vill ersätta nationalstaternas – vilket är helt inkorrekt (Anderson 1992:221). Men argument av det slaget kommer regionaliseringsmotståndarna väl till pass, vilka i regel vill hålla fast vid olika centralistiska system. De hävdar också att regionalisering innebär en splittring eller fragmentering, vilket är ännu en snedvriden bild av situationen. I stället är det så att regionaliseringen är av avgörande betydelse för den fortsatta europeiska integrationen.

Regionaliseringen av Europa och av dess stater är av relativt ungt datum. Visserligen talas om ”historiska regioner” etc. och vi vet att flera europeiska länder i princip bestod av regioner under exempelvis medeltiden, däribland Sverige och Frankrike (Aronsson 1995; Lindeborg 1997: 14-17). Likaså utgjordes det tyska riket av ett stort antal små stater (kurfurstendömen, hertigdömen, grevskap, biskopsstift etc) i flera hundra år (Lindeborg 1999:62-80). Men grunden till dessa regionala sammanhang var högst olika – de var områdes- eller nationsspecifika – och hade inget att göra med en framväxande europeisk gemenskap. Vi kan alltså i dessa fall inte tala om en ”gammal” regionaliseringsprocess eftersom den inte hade några som helst gemensamma förtecken. Logiskt sett blir det då också fel att tala om den nuvarande regionaliseringsprocessen som ”ny”; inte heller är regionerna ”nya”. Eftersom det aldrig funnits en ”gammal” regionaliseringsprocess som på något sätt kan jämföras med den nuvarande kan det nu inte finnas en ”ny”. Det vi upplever runt omkring oss är i stället helt unikt.

För dem som tvivlar på förekomsten av ett Regionernas Europa bevisar en kronologi av milstolpar motsatsen (Lindeborg 2001/2005: 142-147).

Ett viktigt första årtal är 1957. I en resolution det året konstaterade Europarådets European Conference of Local Authorities (ECLA), att lokala och regionala demokratiska friheter bara existerar då människor har rätt att bestämma över sina egna angelägenheter lokalt och regionalt. I liknande resolutioner från 1958 och 1960 framhävdes det lokala och regionala gränsöverskridande samarbetets betydelse. 1961 organiserade EG:s president Walter Hallstein den första regional-ekonomiska konferensen inom den europeiska gemenskapen. Där formulerades behovet av en europeisk regionalpolitik för första gången.

1968 föreslog ECLA grundandet av regionala parlament och rätten för regionerna att uppbära skatt. 1971 grundades Association of European Border Regions (AEBR) följt av ARGE-ALP 1972.¹²⁾ 1973 bildades European Regional Development Fund (ERDF) inom dåvarande EG. 1978 lades "Bordeaux Declaration" fram. 1979 grundades Regionalpolitiska utskottet inom EG och 1980 kom Europarådets Europeiska Ramkonvention för gränsöverskridande samarbete till stånd.¹³⁾ 1983 inrättades EG:s generaldirektorat (kommission) för regionalpolitik. 1985 grundades Assembly of European Regions (AER). 1990 initierades INTERREG.

1992 förankrades begreppet *subsidiaritetsprincip* i fördraget från Maastricht (Weihe-Lindeborg 2001/2005: 105-124). 1994 grundades Regionkommittén (Committee of the Regions, CoR). 1997 uppvärderades såväl Regionkommittén som subsidiaritetsprincipen i betydelse. År 2000 var första sammankomsten mellan regioner som har lagstiftande kompetenser (REGLEG). Samma år började de europeiska regionministrarna att träffa varandra för konsultativa konferenser inom sina områden.

Under 2000-talet har Regionernas Europa ytterligare manifesterats på många olika sätt, bl.a. i den europeiska författningen som undertecknades av medlemsstaterna 2004 men som inte antogs av alla befolkningar. Det efterföljande Lissabon-fördraget håller just nu på att ratificeras.

Utöver dessa milstolpar finns en växande mängd konkreta politiska aktiviteter vilka alla utgör politisk praxis i Regionernas Europa. Dit hör:

- EU:s regionalpolitik med strukturfonder och ett stort och varierat bidragsprogram;
- INTERREG och ett växande antal regionala samarbetsprogram;
- regionernas ökande signifikans, sammanfattat i EU:s sociala, ekonomiska

och territoriella kohesionsplanering;

- ett ökande antal europaregionala organisationer;

- förekomsten av regionala politiska partier (Weihe-Lindeborg 2001/2005: 146-162).

RUMSLIG PLANERING, REGIONAL IDENTITET OCH REGIONALT SAMARBETE I REGIONERNAS EUROPA

"För de flesta människor är de platser där man lever och bor såväl geografiskt som numeriskt begränsade; de kan aldrig bytas ut eller ersättas på samma sätt som man gör med varor och service".

(Savy/Husson 1995:1)

De senaste årens utveckling visar att allt fler europeiska stater är på väg mot decentraliserade strukturer. Trots förekomsten av unitariserande tendenser finns det ingen stat som styr i motsatt - centralistisk - riktning. De ordningsprinciper vi talar om i statliga struktursammanhang förändras alltmer till statsformer (Engel 1993:16; Weihe-Lindeborg 2001/2005: 157-159). Vi skiljer där mellan stater som är:

- **unitariska**. Det innebär antingen att dessa stater är i fullständig avsaknad av regioner (däremot finns i regel kommuner) eller är dessa regioner politiskt svaga förvaltningsområden vilka lyder under statsmakten - mer eller mindre direkt;

- **decentraliserade**. I dessa stater finns regioner vilkas existens är fastlagd i författningen; likaså har de ett visst mått av decentraliserade kompetenser vilkas art dock bestäms av statsmakten även om de i regel har rätt att utöva dessa kompetenser i egen regi. I vissa decentraliserade stater finns valda regionförsamlingar;

- **regionaliserade**. Bland de regionaliserade staterna råder ofta asymmetri såväl dem emellan som inom en och samma stat. I regionaliserade stater finns en väl utvecklad regional - tredje nivå med författningsrang, direktvalda regionala parlament, betydligt fler kompetenser än i en decentraliserad stat och ibland - men sällan - vissa lagstiftande kompetenser. Det diskuteras om ett regionalstatskoncept kan genomföras på samma sätt som skett med federalstaten;

- **federala**. I regel uppstår en federalstat antingen genom en sammanslagning av tidigare oberoende regioner/länder/småstater etc. eller genom uppdelningen av en tidigare unitarisk struktur. I federala stater har regionerna en skriven författning som reglerar maktfördelningen. Denna kan inte sättas ur funktion utan

godkännande från båda sidor. I federala stater har regionerna egna parlament och ofta en nationsövergripande andra kammare. Kompetenserna växlar från stat till stat och från tid till tid, däribland de lagstiftande kompetenserna. Så exempelvis utmärks 2000-talets första årtionde av en ökning av de egna utrikes relationerna (**external powers**) i federala staters regioner.

Medvetandet om och ställningstagandet till vilken statsform/ vilken ordningsprincip som ska vara den förhärskande gör att statsmakten också måste ta ställning till frågor vilka direkt påverkar den regionala utvecklingen: rumslig planering, regional identitet och regionalt samarbete.

Ett framtidsvisande perspektiv är regionen som ett rum/utrymme dels för planering, dels för individens känsla av tillhörighet (identitet). Konkret handlar det om en blandning av å ena sidan en fast förankrad kulturell och territoriell historia och å den andra om rumsliga och kultur- respektive identitetsskapande faktorer i diverse regionala sammanhang där **homo regionalis** (den regionala människan) är avgörande aktör. Att människor i allt högre utsträckning får tillgång till olika regionala sammanhang (regioner, gränsöverskridande regioner och mikro-makro-mega-regioner, trajectories etc.) innebär ett förmänskligande av globaliseringsprocessen (Briner 1996). Mer än någonsin inser man betydelsen av områden med god livskvalitet för en positiv utveckling. Detta innebär såväl pluralism inom alla verksamhets- och livsområden som en satsning på immateriella och mjuka lokaliseringsfaktorer i första hand kultur och utbildning.

Mot bakgrund av den virtuella utvecklingen prognostiserades att vår omedelbara värld skulle bli mer virtuell än konkret. Detta har visat sig vara helt felaktigt. I stället betyder de konkreta utrymmen där vi rör oss och dessas karakteristika: floder, berg, sjöar, kustland, öar etc. lika mycket som tidigare. På samma sätt som topografin i en region är viktig för vår upplevelse av regionen som ett rum/område är dess kulturella och historiska dåtid och nutid.

Vad som eftersträvas är en regionens integration såväl inåt som utåt i ett större regionalt/nationellt sammanhang. Visserligen saknas en regional integrationsteori men åtskilliga konkreta erfarenheter är förhanden. De visar att polycentrism och sammanhållning (**cohesion**) inom regionen och samtidigtheten/parallellismen mellan en övergripande regional identitet med bibehållna mikroregionala, kommunala etc. identiteter är avgörande faktorer för en lyckad regional integration. Saknas någon av dessa faktorer så uppstår en protest mot en fortsatt regional integration (Lilli/Diehl 1999: 101-121).

Ju starkare identiteter vi har på den nationalstatliga, den regionala och den

kommunala nivån desto starkare blir den europeiska samhörigheten eftersom heterogeniteten är Europas största tillgång (**diversity advantage**). Det råder alltså ingen rivalitet mellan identiteterna utan de bidrar till att stärka varandra.

Den regionala identiteten kan vara historiskt betingad och är i sådana fall traditionell; men ofta vill en region med en gammal identitet komplettera den med en nyare och mer modern i synnerhet om den gamla identiteten är historiskt belastad eller på annat sätt negativ.¹⁴⁾ Det bästa har visat sig vara att bygga in en äldre identitet i en ny; ett förnekande av det förgångna är inte tjänligt. Vissa regionala sammanhang som uppstår genom en sammanslagning av två eller flera mindre regionala sammanhang kräver inte sällan skapandet av en övergripande ny identitet. I sådana fall är det viktigt att kunna urskilja vilka identitetsskapande faktorer vi har att göra med och också veta att en eller ett par av dessa faktorer ofta är starkare än andra co-faktorer.

Vanliga faktorer är:

- geografiska och klimatiska betingelser;
- historiskt arv;
- kulturhistoriska arvet;
- samtida kulturella/ konstnärliga skapandet inklusive alla slags socialt betingade karakteristika;
- den politiska situationen;
- ekonomisk näringslivsbetingad prägel;
- framtida dimensioner (*projective identity*).

Ett viktigt begrepp i sammanhanget är *mentala kartor*, dvs. den bild man har av en region från såväl insidan som utsidan. Erfarenheten visar att det är enklare att ändra den ekonomiska strukturen i en region än att ändra den mentala kartan - den bild man har i huvudet av regionen - antingen man själv lever där eller betraktar regionen utifrån (Gould/White 1992: 144-145; Weihe-Lindeborg 2001/2005: 162-167).

I den pågående svenska regiondebatten missar man för det mesta den regionala identitetens betydelse för framåtskridande och utveckling. Detta är allvarligt och det saknar motstycke i andra länder, där man är väl medveten om den regionala identitetens betydelse. Ty genom identiteten får regionen sin profil, sin personlighet och stärker därmed sin europeiska och globala konkurrenskraft. För att en region ska kunna stärka sin så kallade endogena potential måste invånarna kunna identifiera sig med sin region. Det har visat sig att förekomsten av en stark regional identitet hos invånarna är en lokaliseringsfaktor (Lindeborg 1993:

83-106). Det är viktigt att framhålla att en sådan identitet inte har med provin-sialism eller regiocentrism att göra.

En stark identitet är också av fördel för regionen som samarbetspartner. Med-an samarbete på nationell nivå i regel ligger fjärran från medborgarna i en stat så står det gränsöverskridande regionala eller kommunala samarbetet i direkt relation till medborgarna. Detsamma gäller för transregionala Kooperationer mellan regioner vilka inte gränsar till varandra och för Kooperationer som har en särskild tyngdpunkt. Orsakerna till regionala samarbeten är mångfaldiga, bl.a. har de fredsstiftande och försonande syfte; vidare samarbetar man i avsikt att lära av varandra; ekonomiska och näringslivspolitiska grunder är också viktiga. Ser man på samarbetet ur ett sameuropeiskt perspektiv så är det i första hand en avgörande integrationsfaktor. Genom samarbetet växer Europa ihop (von Mal-chus 1975).

I medvetande om detta har olika europeiska institutioner bidragit till att underlätta samarbete inte bara genom bidrag av många olika slag utan även genom att skapa rättsliga och institutionella ramar för samarbete (Weihe-Linde-borg 2001/2005: 173-176). Det har visat sig att regioner i federala eller regionali-serade stater har lättare för att samarbeta – de har ett större beslutande utrymme än regioner i stater, där regionerna går i statens ledband och står under statlig kontroll.

3. SLUTSATSER

- En entydig regional begreppsrepertoar är av avgörande betydelse för att förank-ra den tredje regionala nivån i de europeiska medborgarnas medvetande. Råder tvetydighet används detta av regionaliseringsprocessernas motståndare som ett semantiskt vapen i en ideologisk kamp. Begreppens betydelse för det politiska handlandet får inte underskattas.

- Regionernas Europa är en politisk realitet av växande signifikans. Meningen är att samtidigt regionalisera Europa och europeisera regionerna dvs. att göra dem Europa-dugliga.

För att avvärja försöken att marginalisera betydelsen av regionernas Europa har det visat sig tjänligt att framhäva dess geografiska, kartografiska existens, dess historiska förlopp, och ett stort urval regionalt betingade aktiviteter (EU:s regionalpolitik, strukturfonder, ett ökande antal europaregionala organisationer, förekomsten av regionala partier) etc.

För att stärka regionerna och därmed Europa är såväl medvetandet om statliga ordningsprinciper (statsformer): unitarism, decentralisering, regionalisering, federalisering som regionens rumsliga planering, regionens identitet och regionalt samarbete av betydelse.

Anmärkningar

- 1) Citat hämtat från Wannop, Urban, 1995: *The Regional Imperative*, London, sid. XIII.
- 2) Jämförelsen med ockuperandet av järnvägsstationer användes för första gången i den tyska s.k. historikerstriden i slutet av 1980-talet.
- 3) Ordet "regionkommun" har i stor utsträckning tagits över av medierna, men det används även av regeringens ensamutredare i regionfrågan Jan-Åke Björklund bl.a. i den rapport som han lade fram i slutet av maj 2008.
- 4) Denna deklaration lades fram och godkändes av AER:s generalförsamling i Basel den 6.12. 1996. AER står för NGO-organisationen *Assembly of European Regions*, som bl.a. var tema för mitt doktorsarbete "Zum regionalen System. Stellenwert der Versammlung der Regionen Europas" (2001/2005). Se sid. 187-301.
- 5) NAFTA=North American Free Trade Area; OAS=Organisation of American States; ASEAN=Association of South-East Asian Nations.
- 6) Citerad i Weihe-Lindeborg 2001/2005: 61.
- 7) EU:s NUTS-indelning av regioner i tre kategorier kritiserar av flertalet regionforskare. I stället för en definition är NUTS blott ett ytligt kriterium baserat på en ekonomisk måttstock; huruvida dessa regioner kunde ha politisk betydelse lämnas helt obeaktat. (Se bl.a. Schmitt-Egner 2000: 47)
- 8) Bretagne exempelvis ingår i makroregionen Atlantic Arc.
- 9) Detta koncept introducerades först av AER. Begreppet territorialitet existerade i princip inte i EG/EU förrän på 1990-talet. I ministerrådets Rule 2052/88 (daterat 24.6.1988) om ERDF:s (European Regional Development Fund) åtaganden användes begreppet "territorium" inte en enda gång. Först efter AER:s rapport "Regions and Territories in Europe, the Regions' View of the Territorial Effects of European Policies" (1995) och efter AER:s generalförsamling i Antwerpen (1995) där kravet restes att

begreppet **territorial cohesion** skulle tas upp i Amsterdam-fördraget, vilket stöddes av Regionkommittén, togs det upp i Artikel 7D i det reviderade fördraget.

- 10) ECLA:s (European Conference of Local Authorities) Bordeaux Declaration från 1978 som ännu är aktuell byggde på en än tidigare ECLA – deklARATION, "Declaration of Galway" (1975), en av de första teoretiska grundvalarna för ett Regionernas Europa, som framför allt tar upp de perifera regionernas problem.
- 11) Den första kartan av Regionernas Europa skapades av den grekiske professorn Kormoss vid Europa-kollegiet i Brügge, den trycktes i Budapest och publicerades av AER med säte i Strasbourg för första gången 1995. Sedan dess har ytterligare två uppdaterade versioner kommit ut: år 2002 och 2005.
- 12) ARGE-ALP (Arbeitsgemeinschaft Alpenländer) är en makroregion och består av 2 tyska, 2 italienska, 4 schweiziska och 3 österrikiska regioner med säte i Innsbruck.
- 13) Denna grundläggande konvention för regionalt samarbete är känd under namnet "European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities". I detta dokument, som planerats sedan 1964, erkänns för första gången det gränsöverskridande samarbetet som en legal princip.
- 14) Ett belysande exempel är Ruhr-området som bytt ut sin ensidiga identitet som tung vapenproducerande industriregion mot stora satsningar som kunskapsregion.

Referenser

- AER, Committee II, 1998: Enligt "Accession to the European Union: the role of the Regions", dokument, daterat 4-5.5. 1998, och utfärdat på en konferens i Stockholm.
- ANDERSON, Jeffrey, 1992: *The Territorial Imperative. Pluralism, Corporatism and Economic Crisis*, Cambridge.
- ARONSSON, Peter, 1995: *Regionernas roll i Sveriges historia*, Rapport 91, ERU, Stockholm.
- BASSAND, Michel, 1988: *Culture et Régions d'Europe*, Lausanne.
- BRINER, Hans, 1996: *Cercle d'Anvers – Europe des Régions*, Kompendium, Basel.
- BURKHARDT, Armin, 1991: Vom Nutzen und Nachteil der Pragmatik für die diachrone Semantik, i BUSSE, Dietrich (utg.), *Diachrone Semantik und Pragmatik*, Tübingen, sid. 7-37.
- FAWCETT, Louise/ HURRELL, Andrew (eds.), 1995: *Regionalism in World Politics, Regional Organisation and International Order*, Oxford.
- ENGEL, Christian, 1993: *Regionen in der EG. Rechtliche Vielfalt und integrationspolitische Rollensuche*, Bonn.
- GOULD, Peter / WHITE, Rodney, 1992: *Mental Maps*, London and New York.
- HAAS, Ernst, 1975: *The obsolescence of regional integration theory*, Berkeley.
- HARVEY, David, 1993: From space to place and back again, in, BIRD/ CURTIS/ PUTNAM/ ROBERTSON/ TICKNER (eds.), *Mapping the Futures*, London and New York, sid. 3-30.
- HEINZE, Rolf/ STRÜNCK, Christoph/ VOELZKOW, Helmut, 1997: Die Schwelle zur globalen Welt: Silhouetten einer regionalen Modernisierungspolitik, in BULLMANN/HEINZE (utg.), *Regionale Modernisierungspolitik*, Opladen, sid. 317-347.
- HERAUD, Guy, 1996: Prospects for a Europe of Regions and Peoples, in AER (utg.), *Forum*, Strasbourg, sid. 113-119.
- KEATING, Michael, 1997: Politische Ökonomie des Regionalismus, in BULLMANN / HEINZE (utg.), *Regionale Modernisierungspolitik*, Opladen, sid. 77-109.
- KRAJASITS, Cornelia / NEUNTEUFL, Giselheid/ STEINER, Renate 2003: *Centropen enter the Growth Market, Regional Analysis of the Centropen region*, Diane Project, Wien.

- LAUSCHMANN, Elisabeth 1976: Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, Hannover.
- LILLIE, Waldemar / DIEHL, Michael, 1999: Regionale Identität in der Kurpfalz und Südhessen, Frankfurt am Main.
- LINDEBORG, Lisbeth, 1993: Kultur och regional utveckling, i NUTEK (utg.), Tretton aspekter på regional utveckling, sid. 83-105.
- LINDEBORG, Lisbeth, 1995: Regionalt samarbete i Europa – med tyska erfarenheter, Rapport 87, ERU, Stockholm.
- LINDEBORG, Lisbeth, 1997: Regionfrågan i Sverige, Landstingsförbundet, Stockholm.
- Weihe-LINDEBORG, Lisbeth, 1999: Mapping European Trajectories – The Cultural Imperative. A Comparative Study, in, Domanski Ryszard (ed.), The Changing Map of Europe. The Trajectory Berlin – Poznan – Warsaw, Warsaw, sid. 283-305.
- Weihe-LINDEBORG, Lisbeth, 2001/2005: Zum regionalen System. Stellenwert der Versammlung der Regionen Europas, Tectum Wissenschaftsverlag, Marburg.
- LINDEBORG, Lisbeth, 2007: Federala System i Europa: Schweiz, Tyskland, Österrike, Belgien. Författningsspolitiska aspekter, i KARLSSON, Nils/ NERGELIUS, Joakim (red.) Federalism på svenska, Ratio, Stockholm, sid. 238-323.
- MALCHUS, Viktor Freiherr von, 1975: Partnerschaft an europäischen Grenzen. Integration durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Bonn.
- MUKKA, John, 2005: Twin- City – en komparation mellan Wien-Bratislava och Öresundsregionen, Statsvetarprogrammet, Luleå Tekniska Universitet, Luleå.
- NYE, Joseph (ed.), 1968: International Regionalism: Readings, Center for International Affairs, Harvard University, Boston.
- PIERRET, George, 1984: Vivre l'Europe autrement – les Régions entrent en scène, Paris.
- SAVY Robert / HUSSON, Claude, 1995: Regions and Territories in Europe, AER, Commission V, Limousin/ Strasbourg.
- SCHULZ, Matthias, 1993: Regionalismus und die Gestaltung Europas, Hamburg.
- SCMITT-EGNER, Peter, 2000: Handbuch der Europäischen Regionalorganisationen, Baden-Baden.

- SKINNER, Quentin, 1995: Language and political change, in BALL, Terence / FARR, James, / HANSON, Russell (eds.) Political Innovation and Conceptual Change, Cambridge and New York, s. 6-24.
- TELO, Mario, 2001: European Union and New Regionalism, Aldershot, Ashgate
- THIERSTEIN, Alain/ EGGER, Urs Karl, 1994: Integrale Regionalpolitik, ein prozessorientiertes Konzept für die Schweiz, Zürich
- TÖRNQVIST, Gunnar, 1990: Det upplösta rummet – begrepp och teoretiska ansatser inom geografin, i KARLQVIST, Anders (utg.), Nätverk, Stockholm, sid. 23-60

CENTRUM OCH PERIFERI GENOM HISTORIEN. OM REGIONENS KULTURELLA BETYDELSE I EUROPA

**Av Mattias Legné, fil dr, högskolelektor
vid Avdelningen för kulturvård, Högskolan på Gotland.**

Vad Europa varit, vad det är, och vad det skall bli har efter järnridåns fall 1989 glidit upp som en av de stora politiska frågorna i vår tid. Sven Tågil är en av flera forskare som talat om "historiens återkomst" i Europa efter 1989. En rad nya stater har bildats efter det kalla krigets slut och etniska identiteter, både gamla och nyare, har väckts. Murens fall gav den europeiska unionen en ny roll i Europa och på mycket kort tid har världsdelen östra och västra delar närmast sig varandra. Samtidigt har regionen på kort tid stigit fram som en utmanare till statens tidigare självklara roll som en dominerande politisk aktör i Europa. Eller behöver inte region och stat stå i ett motsatsförhållande? Borde inte staterna bli politiskt svagare om regionerna får större inflytande över sin egen utveckling?

Historiskt sett har många regioner växt fram som ett resultat av nationalstatlig maktutövning. Regioner av olika slag har ofta fungerat som statens förlängda arm. Det kan tyckas vara en paradox att regionalisering inte nödvändigtvis skulle försvaga nationalstaten. Hur har staten historiskt sett förhållit sig till regionen?

I Sverige finns, som Janerik Gidlund och Sverker Sörlin påpekat, knappast någon historisk tradition av att tala om regioner. Regionen har seglat upp som ett begrepp i det politiska livet först under de allra senaste decennierna. Ännu mindre har regionalismen, den ideologiska tolkningen att regionernas betydelse bör öka, betytt för svenskt politiskt liv. Det är en viktig utgångspunkt att dagens politiska samtal om regioner egentligen saknar historiska förebilder. Därför är det svårt att studera regioners historia.

Skall vi undersöka regioner i historien krävs andra verktyg än de som används i regionalpolitisk debatt. Det räcker inte heller att mejsla ut en tydlig definition av regionen som historisk företeelse. Ännu viktigare är kanske att diskutera vad vi tror oss kunna finna i dessa geografier, eller, med andra ord, hur regionbegreppet skall förstås. Regionalisering kan tolkas både som en integrerande process och som ett perspektiv. Det betyder att regionen antingen kan vara ett dynamiskt förhållande mellan platser och funktioner, eller så kan den vara ett betraktelsesätt.

För begriplighetens skull får vi här tänka oss regionens nivå som en som ligger mellan platsen och lokalsamhället å ena sidan, och å andra sidan staten och makroregionen. Historiskt sett har regionen betraktats både som en av vetenskapsmän och makthavare tänkt rumslighet, och som en politisk och ekonomisk verklighet. Regionen kan föreställas som homogen, dvs. att den bär på en uppställning gemensamma egenskaper som språk och kultur eller natur, eller att den är relationell och i första hand bestäms genom sina kontakter med omvärlden. En historisk undersökning av regionernas roll måste vara känslig för hur regioner har uppfattats och hur de har förändrats över tid.

Regioner tenderar att gå emot vedertagna sätt att definiera och beskriva geografiska territorier. Deras gränser och innehåll är ofta oklara och flytande, vilket beror på att regionen som enhet används på olika sätt. Staffan Helmfrid har föreslagit en indelning i tre typer av regioner. Regionen kan uppfattas som ett analytiskt redskap, och kallas då ibland *operationell region*. Det handlar då om ett perspektiv eller ett ändamål bestämt av den som studerar regionen. Ett godtyckligt utsnitt på en karta kan då utgöra en region. Utöver den operationella regionen kan vi också tala om en *tillämpad region* som används för samhällsplanering och förvaltning. Det är en administrativ indelning i regioner, som exempelvis de svenska länen, och den behöver inte vara upplevd av befolkningen.

Sedan finns för det tredje en *naturlig region* som är upplevd av dess invånare: den kan vara avgränsad av vatten, berg eller skog, och samhället har en viss kulturell, social eller ekonomisk karaktär som avgränsar den mot omvärlden. Jämför svenska språkets "landskap", som handlar om en naturlig region, med länet som beskriver en tillämpad region. För 1800-talets etnologer och fornforskare var landskapen en viktig kontext i deras insamlingar och tolkningar. (Aronsson 1995)

I Sverige åkallar landskapet historiska traditioner och identiteter, medan länet – även om det funnits sedan tidigt 1600-tal – huvudsakligen varit ett instrument för statsmaktens administration av det nationella territoriet. (Asker) Men det finns en historisk koppling mellan orden "land" och "län". Under medeltiden användes ännu ordet land för att beskriva läntagarens makt, men mot slutet av perioden hade ordet län börjat användas istället, skriver Aronsson (1995, 67): "Den semantiska förskjutningen är inte oskyldig. Länen var en institution som riktade sig mot och ofta bröt upp landgränserna." Länet tog över mycket av den maktutövning som landskapen hade representerat.

På sikt leder förbättrade kommunikationer och förändrade beteendemönster till att invånarnas upplevelse av en region påverkas. Det räcker att gå tillbaka till det förra sekelskiftet för att se hur regionala och nationella identiteter i Sverige och andra delar av Europa förändrades när kommunikationerna revolutionerades, utbildningsväsendet byggdes ut och samhällen gradvis började demokratiseras. Detta var en process som pågick samtidigt i stora delar av Europa.

Napoleonkrigen och det tidiga 1800-talets förbättrade båt- och vägförbindelser öppnade upp den europeiska periferin för kontinentala turister som reste från England, Frankrike och de tyska staterna för att uppleva exotiska länder. Norden som region, "Ultima Thule", blev ett uppskattat resmål. Ofta beskrevs olika delar av Norden av reseskildrare utan referenser till de nationella gränserna, som lappmarkerna eller det faktum att Norge och Sverige var två olika länder trots att de befann sig i en union. (Davies; Barton) Detta var också den tid då Norden och Skandinavien började användas medvetet som verktyg för att beskriva en naturlig, kulturellt sammanhållen region. (Stadius) Skandinavismen omkring 1800-talets mitt var ett försök av liberalt sinnade universitetsstudenter att föra Sverige och Danmark närmare varandra genom att hänvisa till en samnordisk kultur och historia. (Hemstad)

Omvandlingen av samhället och medborgarskapet bidrog till att skapa nya föreställningar om territorium och identitet. Etnisk identitet – föreställningen om att "folket" har en nationellt unik karaktär med ett språk, sedvanor och ibland även ett särskilt utseende – spelade en betydande roll, även om den sällan erkändes öppet i en multietnisk och regionalt präglad republik som 1800-talets Frankrike. Landet var fortfarande en stark kolonialmakt där många folkslag blandades. Många av de franska republikanerna bar exempelvis på fördomar om det franska språkets primat och överlägsenhet, samtidigt som stora folkgrupper inom Frankrikes gränser inte talade "riksfranska", det vill säga den franska som talades i och närmast Paris. (Hobsbawm)

Under 1800-talet gjordes stora ansträngningar av europeiska statsmakter för att nationalisera samhället genom att både samla in och lära ut kunskaper. Från 1800-talets senare del samlade den svenska staten in underlag till regionala statistiska undersökningar. År 1911 började den första officiella statistiken, SOS, att publiceras. (Höjer) Fram växte bilden av ett samhälle dominerat av naturgivna regioner vars gränser bestämdes av klimat och geografiska hinder. Till och med etniska avvikelser pekades ut med förvånansvärd exakthet. Regioner har, enligt

detta synsätt, tillkommit genom att nationella territorier betraktats med vetenskapsmannens analyserande blick. Thure Alexander von Mentzers befolkningsskarta över Sverige från 1859 var ett sådant mycket tidigt försök att statistiskt kartera befolkningstäthet. (Legné 2006a, 24) Forskare och ämbetsmän ansträngde sig för att bekräfta nationens självklara dominans över ett territorium genom att avgränsa det och beskriva dess olika delar.

I det nationalromantiska statsbygget gjorde de kulturella regionerna det lättare att föreställa sig det svenska landskapet som bestående av visserligen olika men ändå sammanhängande och föreställningsmässigt integrerade delar. Samtidigt som nationalstatens föreställningsvärld formades blev alltså dess motbild regionen tydligare. "Hembygden" blev ett av regionens tydligaste uttryck i Sverige vid början av 1900-talet. Den manifesterades av landskapet (Blekinge, Jämtland osv.), förstått som en enhet framväxt ur såväl kulturen/historien som naturen. (Häggström; Sundin)

*

Perspektiven spelar en stor roll: vi kan tala om historiska regioner, men regionalisering och regionalismen är företeelser som blivit riktigt starka i europeiska stater först efter andra världskriget, och ännu senare i Sverige.

Regioner är ofta både processer och perspektiv. Själva regionbegreppet hade, vilket Peter Aronsson (2001) påpekat, ännu under medeltiden inte någon geografisk betydelse. Ordet region härrör ur latinets *regio*, som betyder riktning. Senare kom det att associeras med ordet *regere* (att härska) och fick då en ny innebörd. Utövningen av politisk makt och kontrollen över ett territorium förknäpptes i ett och samma ord. Ordet tycks ha fått denna nyare betydelse först med nationalstaternas framväxt under tidigt 1500-tal.

Vad betyder då detta för förståelsen av regionbegreppet? Jo, att regionen ända sedan den tog plats i europeiskt tänkande har använts för att beskriva relationen mellan ett maktcentrum (vanligtvis staten) och en periferi (provinsen). (Aronsson 2001) En närbesläktad term var länge ordet *provincia*, som betydde "ett land under en främmande makts kontroll". Språket tycks alltså vara en viktig pusselbit till lösningen på den begreppsliga förvirringen, det vill säga huruvida regionen är att betrakta som en plats, en process eller ett perspektiv.

Regioner och regionalisering handlar i hög grad om makten att beskriva geografiska områden och tilldela dem betydelser. Regionala territorier avgränsas och identifieras genom sin relation till ett maktägande centrum. Det innebär att

regionen inte bara står för en blick eller ett perspektiv, utan också att den representerar en fortlöpande integrationsprocess. Integrationen betyder att en periferi knyts närmare till ett centrum, men måste inte betyda att periferin marginaliseras politiskt. (Burke 2000) Det kan istället betyda att den får tillträde till nya politiska arenor.

Regionalismen har varit ett identitetsprojekt vars betydelse tolkats på olika sätt. Gidlund och Sörlin (1994) menar att det är slående hur svag en radikal regionalism uttryckts i svensk vetenskap, konst och litteratur jämfört med stora delar av den europeiska kontinenten. Men regionalismen, svarar Aronsson (1995), behöver inte nödvändigtvis uttryckas i form av en konflikt med nationalismen och nationalstatsprojektet. Nationalstaten har inte varit en hegemonisk makt som skoningslöst krossat allt motstånd. I Sverige har det länge funnits en starkt integrationsvänlig politisk kultur där regionala intressen har kunnat komma till uttryck utan att skapa artikulerade konflikten med staten. (Österberg; Aronsson 1992)

När historievetenskapen först växte fram i början av 1800-talet ville den förlägga det svenska riksbyggandet mycket tidigt, till 500-talet. Sedan dess har historiker flyttat fram tiden för enandet, och idag talar de om att först på 1200-talet hade ättensamhället ersatts av en fungerande centralmakt. (Aronsson 1995) Synen på regionernas roll i historien har alltså skiftat kraftigt, vilket visar på att perspektivet har stor betydelse. Harald Gustafsson (1997) beskriver hela Norden som en enda "europeisk region under 1200 år". Han, liksom Aronsson, kritiserar det nationella synsättet som gjort det svårt för oss att se gemensamma nordiska samhällsdrag.

Tre medeltida exempel på starka regionala organisationer från Nordeuropas historia är Kalmarunionen, Hansan och kyrkan, som var för sig erbjöd alternativ till nationalstaten. Med tiden fick nationalstatsprojektet mer organisatorisk kapacitet och makt. Ur ett sådant perspektiv kan de framväxande staterna ses som regionala projekt som till slut segrade över de samnordiska projekten, menar Haraldsson (2000) – men också över medeltidens övergripande politiska makt, den katolska kyrkan, skall tilläggas. Det finns därmed ingen essentiell skillnad mellan staten och regionen. Skillnaden är socialt konstruerad av makthavare, forskare, ämbetsmän och andra aktörer som ingår i skapandet av regioner.

En tredje historiker, Nils Blomkvist, föredrar att se Östersjön snarare än Norden som en historiskt betydelsefull region som växte fram under medeltiden. Just kristnandet gav den katolska kyrkan ett nätverk som från och med 1200-talet

spände över större delen av Östersjöområdet. Stiften utgjorde noder i detta nätverk och både knöt samman delar av Östersjön som tidigare varit isolerade från varandra, men skapade också nya barriärer mellan kristna och hedniska områden. Den kristna missionen skapade – för att tala med Benedict Anderson – nya föreställda gemenskaper utifrån den kristna tron och kyrkans hierarki. Denna organisation blev med tiden utkonkurrerad av de framväxande furstemakterna i området.

Inom varje nationalstat har funnits starka regionala avvikelser. Det betyder att det inte är mindre giltigt att tala om en nordisk region än det är att tala om nordiska statsbildningar. Nordens nutida stater är inte heller särskilt gamla om vi definierar dem utifrån deras territorier. Går vi tvåhundra år tillbaka i tiden såg staternas gränser och innehåll annorlunda ut.

Den repressiva men i periferin relativt svaga centralmakten formade också regioner och regionala identiteter. Sverige som välde var lösligt sammansatt genom de ”påhängda” provinser som fanns på andra sidan Östersjön. Finland ansågs som furstendöme mer eller mindre integrerat i det svenska riket, men de tyska och baltiska provinserna behöll sin egen lagstiftning, sitt språk och sin sociala struktur efter att de erövrats av Sverige. (Loit) Ett undantag bland provinserna var den varaktiga förbindelsen med Svenska Pommern, där Stralsund i hög grad blev (och förblev) svenskspråkigt. (Önnerfors) Där gjordes inga allvarigare försök att påverka befolkningens etnicitet, vilket däremot gjordes desto ivrigare i Skånelandskapen.

*

Den tidigmoderna epoken såg de framväxande staterna utveckla metoder och rutiner för att administrera och kontrollera sina territorier mer effektivt. Det handlade kort sagt om centrums kolonisering av periferin. Processen tog sig många uttryck men hade som huvudsyfte att göra folket till furstens lydiga verktyg: framför allt skulle det lära sig att lyda kyrkans bud, att betala skatt regelbundet och att i krig stampa fram soldater till furstens armé.

Harald Winge har studerat de upprorskulturerna som föddes i civiliseringsprocessens kölvatten, och betonar identiteters och mentaliteters kraft att forma regioner. Historiskt sett har det funnits en strategi att från centrum beskriva statens periferier som mindre civiliserade och okultiverade för att legitimera deras underkuvande. Det blir inte minst tydligt i relationen mellan Irland och England, där den förra i egenskap av koloni har fungerat som en motbild till det

kulturellt högstående moderlandet. Denna dom skrevs in inte endast i kartor över det tidigmoderna Irland, utan också i engelsk litteratur där ön beskrevs som marginaliserad, brottslig och fientligt inställd. (Klein; Cormack)

En snarlik syn på kolonialbefolkningen återges av en historik över britternas kartläggning av Indien och Afrika under 1700- och 1800-talen. (Edney; Driver) Invånarna i periferin beskrevs som intellektuellt och moraliskt underlägsna, och som varande i behov av en civiliserande uppfostran. Ett annat exempel kan hämtas från 1800-talets Grekland. De kartläggningsförsök av grekisk kultur som sammanföll med statsbildandet präglades av en stor osäkerhet. Vad var grekiskt, och vad var icke-grekiskt? Olika föreställningar gav upphov till motstridiga tolkningar av den politiska statens relation till den etniska nationen. Inlemmandet av nya territorier, provinser, behövde motiveras med referenser till antiken för att kunna rättfärdigas politiskt. (Peckham 2001)

Konstruktionen av en grekisk nationalstat kulminerade i det etniska rensningskrig som av grekerna har kallats Katastrofen och som innebar ett slut på ett expansionskrig i Mindre Asien i början av 1920-talet. Det motiverades med att grekerna behövde återta det territorium som den ursprungliga atenska statsstaten hade kontrollerat. Medan det antika Grekland länge har setts som Europas vagga har det muslimska inflytandet tenderat att uteslutas från diskussioner om europeisk kultur. Som stat tillkom Grekland först på 1830-talet, men redan från början byggde instiftandet av kungadömet och dess integration i en europeisk kultursfär på en underförstådd kontinuitet sedan antiken, som fick motivera behovet av etniska rensningar. (Peckham 2003).

*

De som har bebott den periferi som skulle integreras i staten har emellertid långt från alltid sett att deras intressen sammanfallit med centralmaktens. I vissa delar av Norden utvecklades regionala motkulturer som motarbetade statens integrationssträvanden. Till dessa motkulturer hörde det så kallade Strileland, bygden runt handelsstaden Bergen i sydvästra Norge, och 1700- och 1800-talens Västjylland på danska fastlandet. (Frandsen) Invånare i en periferi kunde aktivt motarbeta ett av centralmaktens tydligaste integrationsförsök under 1600- och 1700-talen – vägbyggena. Staden Bergen uppfattades på liknande sätt som överhetens bastion av bönderna: det var därifrån som giriga borgare och maktfullkomliga ämbetsmän strömmade ut för att förslava allmogen. Vad som i dag ses som helt nödvändiga medel för att möjliggöra en levande landsbygd – goda kom-

munikationer – kunde för två århundraden sedan uppfattas på det rakt motsatta sättet, som ett hot mot en traditionell landsbygdkultur. Infrastrukturella satsningar sågs ofta som hot om ökad arbetsplikt och skärpt övervakning.

Det var emellertid inte endast stater som ägde och utövade makt i 1500-, 1600- och 1700-talens Europa. Godsadeln förblev en stark aktör vad gällde upprätthållandet av sociala hierarkier och regionala kulturer. Kerstin Sundberg har jämfört mellan- och sydsvensk godsekonomi i tidigmodern tid med nyare forskning om situationen i samväldet Polen-Litauen. I Sverige var staten inte bara ett projekt drivet av en samhällselit utan också av lägre sociala skikt, men i Polen-Litauen växte inte staten fram underifrån eftersom den feodala samhällsstrukturen hindrade allt folkligt inflytande. Där fanns inga kommunikativa kanaler mellan folk och överhet som innebar att möten med ett meningsfullt innehåll (som konstruktiva förhandlingar) kunde äga rum, så som enligt Sundberg förekom i Mellansverige och till viss del också i Sydsverige.

Antoni Mączak menar att det inte fanns några mötesplatser mellan bönderna och staten på lokal nivå i Polen-Litauen. Anledningen är att lokalsamhällena i regel dominerades av godsadel. I Sverige hade adeln via en uppåtgående social rörelse (med omfattande nyadling) i stället förenats med staten. (Elmroth) I Polen-Litauen förekom närmast motsatsen, en socialt nedåtgående rörelse där lågadel pauperiserades. Där förblev också centralmakten en politisk rival till den adel som behärskade lokalsamhällena. (Törnquist-Plewa).

*

I dag ses regionalism och utvecklingen av regioner närmast som en ekonomisk nödvändighet. En gång i tiden sågs däremot de integrativa krafterna snarast som ett hot mot bondens vardag och traditionella liv. Motståndskulturer riktade mot staten och dess tjänare odlades som paradoxalt nog bidrog till att förstärka lokala och regionala gemenskapskänslor. Här kan vi se en intressant och sällan förutsägbart dynamik mellan centrum och periferi. Statens försök att under 1700- och 1800-talen integrera ett nationellt territorium genom att skapa effektivt administrerade regioner kunde slå bakut. Hur relationen mellan centrum och periferi utvecklas beror i hög grad på historiska och kulturella omständigheter.

Referenser

- Anderson, Benedict, *Den föreställda gemenskapen: reflexioner kring nationalismens ursprung och spridning*, Göteborg 1993.
- Aronsson, Peter, *Bönder gör politik: det lokala självstyret som social arena i tre Smålandssocknar, 1680-1850*, Lund 1992.
- Aronsson, Peter, *Regionernas roll i Sveriges historia*, Stockholm 1995.
- Aronsson, Peter, "The nature of states and regions. Reflections on territory in Swedish historiography", i Finn-Einar Eliassen, Jørgen Mikkelsen & Bjørn Poulsen (red), *Regional integration in early modern Scandinavia*, Odense 2001.
- Asker, Björn, *I konungens stad och ställe. Länsstyrelser i arbete 1635-1735*, Uppsala 2004.
- Barton, H. Arnold, *Northern Arcadia. Foreign Travelers in Scandinavia, 1765-1815*, Carbondale 1998.
- Blomkvist, Nils, *The discovery of the Baltic: the reception of a Catholic world-system in the European north (AD 1075-1225)*, Leiden 2005.
- Burke, Peter, *A Social History of Knowledge. From Gutenberg to Diderot*, Oxford 2000.
- Cormack, Lesley, *Charting an Empire. Geography at the English Universities, 1580-1620*, London 1997.
- Davies, Mark, *A Perambulating Paradox. British Travel Literature and the Image of Sweden, c. 1770-1865*, Lund 2000.
- Driver, Felix, *Geography Militant. Cultures of Exploration and Empire*, Oxford 2001.
- Edney, Matthew H., *Mapping an Empire. The Geographical Construction of British India, 1765-1843*, London 1997.
- Elmroth, Ingvar, *Från överklass till medelklass. Studier i den sociala dynamiken inom Sveriges adel 1600-1900*, Lund 2001.
- Frandsen, Steen Bo, *Opdagelsen af Jylland : den regionale dimension i Danmarkshistorien 1814-64*, Aarhus 1996.
- Gidlund, Janerik & Sörlin, Sverker, *Det europeiska kalejdoskopet*, Stockholm 1994.
- Gustafsson, Harald, *Gamla riken, nya stater : statsbildning, politisk kultur och identiteter under Kalmarunionens upplösningsskede 1512-1541*, Stockholm 2000.
- Gustafsson, Harald, *Nordens historia. En europeisk region under 1200 år*, Lund 1997.

- Helmfrid, Staffan, "Bruk och missbruk av regionbegreppet. Något om regionindelningsproblem och –metoder", *Region och samhälle*, Ymer 1969.
- Hemstad, Ruth, "Nordisk samklang med politiske dissonanser. Skandinavisme og skandinavisk samarbeid på 1800-tallet", i Engman, Max & Sandström, Åke (red), *Det nya Norden efter Napoleon*, Stockholm 2004.
- Hobsbawm, Eric J, *Nations and nationalism since 1780 : programme, myth, reality*, Cambridge 1992.
- Häggström, Anders, *Levda rum och beskrivna platser. Former för landskapsidentitet*, Stockholm 2000.
- Höjer, Henrik, *Svenska siffror. Nationell integration och identifikation genom statistik 1800–1870*, Stockholm 2001.
- Klein, Bernhard, *Maps and the Writing of Space in Early Modern England and Ireland*, Houndmills 2001.
- Legnér, Mattias, "Bilder av Norden från 1500 till 1900", i [Bäärnhielm, Göran (red),] *Landet under dina ögon. Kartutställning på Kungl. Biblioteket*, Stockholm 2006a.
- Loit, Aleksander (Hrsg.), *Die schwedischen Ostseeprovinzen Estland und Livland im 16.–18. Jahrhundert*, Almqvist & Wiksell, Stockholm 1993.
- Maćzak, Antoni, "National Traditions in the Historiography of the State: the Case of Poland", i *Visions sur le développement des états Européens. Théories et Historiographies de l'état moderne*, Rom 1993.
- Peckham, Robert Shannan, *National Histories, Natural States. Nationalism and the Politics of Place in Greece*, New York 2001.
- Peckham, Robert Shannan (red.), *Rethinking Heritage. Cultures and Politics in Europe*, New York 2003.
- Stadius, Peter, "Bilderna av Norden", i Engman, Max & Sandström, Åke (red), *Det nya Norden efter Napoleon*, Stockholm 2004.
- Sundberg, Kerstin, *Stat, stormakt och säterier. Agrarekonomisk utveckling och social integration i Östersjöområdet, 1500–1800*, Lund 2001.
- Sundin, Bosse, "Upptäckten av hembygden. Om konstruktionen av regional identitet", i Barbro Blomberg & Sven-Olof Lindquist (red), *Den regionala särarten*, Lund 1994.
- Tägil, Sven (red.), *Europa: Historiens återkomst*, Hedemora 1992.
- Törnquist-Plewa, Barbara, *Vitryssland. Språk och nationalism i ett kulturellt gränsland*, Lund 2001.

- Winge, Harald, "Regions and regional history in Norway", i Finn-Einar Eliassen, Jørgen Mikkelsen & Bjørn Poulsen (red), *Regional integration in early modern Scandinavia*, Odense 2001.
- Önnerfors, Andreas, *Svenska Pommern. Kulturmöten och identifikation 1720–1815*, Lund 2003.
- Österberg, Eva, "Vardagens sträva samförstånd : bondepolitik i den svenska modellen från vasatid till frihetstid", i Gunnar Broberg, Ulla Wikander & Klas Åmark (red), *Svensk historia underifrån*, Stockholm 1993.

EUROPAS REGIONER

Av Anders Lidström

REGIONALA HUVUDDRAG

När Assembly of European Regions (AER) i sin deklaration om regionalism i Europa skall precisera vad men menar med region väljer man att avgränsa begreppet till politiska beslutenheter: "Regionen är den offentligrättsliga territoriella enheten med politiskt självstyre omedelbart under den statliga nivån". Man har också som krav att regionen skall ha en representativ, direktvald församling och ett verkställande organ (AER 1996). En indirekt avgränsning görs också senare i deklarationen genom att man markerar att regioner är något annat än kommuner. Trots konkurrens från andra organisationer måste AER:s ord väga tungt eftersom den alltjämt är den organisation i Europa som har störst uppslutning av dem som har enskilda regioner som medlemmar.

AER:s definition begränsar regionbegreppet på ett sätt som inte alltid är så självklart. Indirekt valda regionbildningar, t.ex. de finska landskapsförbunden, vars beslutsförsamlingar utses av kommunerna, hamnar utanför. Ändå är flera sådana förbund medlemmar i AER, vilket naturligtvis är inkonsekvent, men säkert en eftergift i pragmatismens tecken. En medelstor stat i Europa skulle annars sakna representation i AER. Definitionen medför vidare att det inte är helt klart hur delstater i federationer skall hanteras. Dessa utgör ju inte en nivå under staten, eftersom federala stater, per definition, har en delad statsmakt (Swenden 2006). Federationers vertikala maktindelning innebär att staten både omfattar den federala nivån och delstatsnivån. Även i detta avseende har emellertid AER valt att vara pragmatiska. De resursstarkare och kraftfullare delstaterna är välkomna som medlemmar, men däremot inte undernivåerna Kreise i Tyskland eller provinser i Belgien. Ett tredje problem med AER:s definition är att stater endast förutsatts ha en regional nivå mellan staten och kommunerna. Flera stater, t.ex. Frankrike och Italien, har emellertid ytterligare en direktvald nivå mellan deras regioner och kommunerna. Även dessa - departements i Frankrike och provinser i Italien - har uppgifter av mellannivåkaraktär och är inte primärkommuner. De förnekas medlemskap i AER men borde i en mer generös avgränsning uppfattas som regioner.

Som framgått av denna genomgång är det inte helt enkelt att definiera vad som menas med en region. Även om AER lyckas förhållandevis väl förmår inte

heller denna organisation vara heltäckande. En definition som intuitivt är rimligare borde tydliggöra att regionbegreppet innefattar både delstater och alla former av direktvalda självstyrande mellanorgan mellan staten och kommunerna. Det är den sub-nationella territoriellt baserade självstyrelse som finns mellan staten och den direkt lokalt orienterade självstyrelsen i kommuner som vi är ute efter. Av detta skäl är det också viktigt att vidhålla kravet på att dessa organ skall vara direkt valda och därmed åtnjuta en demokratisk legitimitet. Det är denna regiondefinition som i fortsättningen kommer att användas i detta kapitel. Den kan ses som en mer konsekvent variant av AER:s egen definition.

När vi nu avgränsat vad vi menar med region kan vi börja titta närmare på de regioner som faktiskt existerar. Några huvuddrag i de Europeiska staternas regioner sammanfattas i tabell 1.

Tabell 1 Det europeiska regionsystemets grundläggande struktur (2007).

Anmärkningar:

1. Förutom i de allra minsta staterna saknas regional nivå i Bulgarien, Cypern, Island, Luxemburg, Slovenien, Estland, Kosovo, Lettland, Litauen, Makedonien (FYR), Malta, Moldavien och Montenegro.
2. Ryssland, Vitryssland och Ukraina har exkluderats eftersom kommun- och regionsystemen är för komplexa för att kunna sammanfattas på detta sätt.
3. Antal självstyrande, direktvalda nivåer under staten. Delstater räknas som egen nivå. Huvudprincipen i fråga om antalet nivåer anges först. Inom parentes redovisas antal nivåer som inom vissa delar av staten utgör undantag från denna princip.
4. County/City Councils har räknats som regioner trots att primärkommunal nivå saknas i de fem största städerna och på den irländska landsbygden.
5. Utöver de redovisade nivåerna har Portugal även en församlingsnivå (freguesias) med ytterligt begränsade uppgifter.
6. Uppgifterna gäller för den europeiska delen inklusive Istanbulregionen (som till en del även sträcker sig in på asiatiskt område).

Stat ^{1) 2)}
Albanien
Belgien
Bosnien-Hercegovina
Danmark
Finland
Frankrike
Grekland
Irländska republiken ⁴⁾
Italien
Kroatien
Nederländerna
Norge
Polen
Portugal ⁵⁾
Rumänien
Schweiz
Serbien
Slovakien
Spanien
Storbritannien
Sverige
Tjeckiska republiken
Tyskland
Turkiet ⁶⁾
Ungern
Österrike

	Totalt antal nivåer ³⁾	Regioner		
		Beteckning	Antal	Antal invånare (genomsnitt)
	2 (1)	Rrethe	36	88 900
	3	Région	3	3 533 000
		Communauté/Gemeenshap	3	3 533 000
		Provins	10	1 060 000
	3 (2)	Entiteta	2	1 900 000
		Kantona	10	380 000
	2 (1)	Region	5	1 100 000
	1 (2)	<i>Åland, Kainuu</i>	2	27 000
	3 (4)	Région	22	2 805 000
		Département	96	643 000
	2 (3)	Nomaxia	51	220 000
	1 (2)	County/city council	34	129 000
	3 (4)	Region	20	2 965 000
		Provins	102	581 000
	2	Županija	21	210 000
	2	Province	12	1 367 000
	2 (1)	Fylkeskommun	19	247 000
	3 (2)	Wojewodztwo	16	2 381 000
		Powiat	373	102 000
	1 (2)	<i>Madeira, Azorererna</i>	2	245 000
	2	Judeti	42	514 000
	2	Kanton	26	288 000
	1 (2)	<i>Belgrad, Vojvodina</i>	2	1 801 000
	1 (2)	Kraj	8	680 000
	2 (3)	Comunidades Autonomas	17	2 665 000
	1 (2)	County council, GLA	35	893 000
	2 (1)	Landsting/region	20	455 000
	2 (3)	Kraje	14	736 000
	3 (2)	Bundesland	16	5 144 000
		Kreise	323	255 000
	2	Vilayets	4	2 843 000
	2 (3)	Megye	19	532 000
	2	Bundesland	9	922 000
		Totalt	1374	536 000

Huvudsaklig källa: AER (2006a). För motsvarande uppgifter beträffande de europeiska grundkommunerna, se Lidström (2003).

Av tabell 1 framgår att det finns nära 1 400 regioner i Europa med en genomsnittlig storlek om 536 000 invånare. Regionerna förenas av att de intar en mellanposition mellan stat och kommuner, åtnjuter visst självstyre och har beslutsfattare som väljs direkt av de egna medborgarna. Staten sätter upp ramar för regionernas handlingsutrymme och trots att vissa regioner kan ha en stark ställning är de ändå alltid underordnade statsmakten (även om delstaterna i federationerna som nämnts har en särställning). Varje region har en ytterligare indelning i kommuner. Genom att regionerna täcker större territorier än kommunerna är de normalt mer socialt och ekonomiskt heterogena än dessa. De inre skillnaderna inom regionerna är således större än inom kommunerna. Regionerna har därmed också möjligheter att verka utjämnande mellan olika lokalsamhällen inom sitt territorium men genom sin storlek kan de också utgöra grund för kraftsamling. EU:s intresse för just den regionala nivån hänger delvis samman med att kommuner i många länder är mycket små och kraftlösa medan regioner genomgående är mer slagkraftiga som administrativa enheter. Samtidigt har de större möjligheter än staterna att avspegla den kulturella och etniska mångfald som ryms inom EU. En viktig anledning till senare års intresse för regioner är dessutom att de ofta på ett bättre sätt motsvarar ekonomiska aktivitetsområden för t.ex. arbetsmarknader och konsumtion än vad kommuner förmår göra.

På nationell nivå kan man skilja mellan olika regionsystem. En distinktion gäller antal regionala nivåer. Som framgår av tabell 1 har sex stater två nivåer av regioner, medan det normala endast är en nivå. Tvånivåsystemen återfinns genomgående i Europas största stater. Över huvud taget finns en nära koppling mellan befolkningsstorlek och antalet självstyrande nivåer. Stor befolkning skapar behov av flera lager av självstyrande nivåer medan sådana blir överflödiga i de mindre staterna. Det är också i de allra minsta som regional nivå helt saknas. I ett sådant perspektiv framstår Storbritannien som underorganiserat genom att huvuddelen av England saknar regional nivå. Detsamma gäller för huvuddelen av Portugal. Albanien, å andra sidan, förefaller överorganiserat med både en kommunal och en regional nivå trots att landet bara har 3,2 miljoner invånare.

En andra distinktion går mellan symmetriska och asymmetriska system (Larsson 2003). De symmetriska präglas av enhetlighet med likartad regionstruktur i hela landet. Regionerna har i sådana stater i princip samma uppgifter och täcker hela landet. Exempel på sådana stater är Norge, Nederländerna och Polen, även om en närmare granskning ger vid handen att enigheten inte ens i dessa är total. Asymmetriska system rymmer betydelsefulla skillnader i fråga om regionstruk-

turen mellan olika delar av landet. I Finland har Åland ett regionalt självstyre och det gäller också på försök sedan 2005 i landskapet Kajanaland (Kainuu) medan resten av landet saknar regioner. I Storbritannien har Skottland, Wales och Nordirland olika former av självstyre med egna beslutsförsamlingar medan sådana saknas i England. Självstyret i Nordirland har tidvis varit återkallat av den brittiska regeringen, men är från 2007 återigen återställt. Asymmetrier finns också i Spanien och Italien, med vissa regioner som har större befogenheter än andra. I Spanien svarar sju av regionerna, bl.a. Katalonien, Baskien och Galicien, för bl.a. hälso- och sjukvård och utbildning vilket i övriga Spanien handhas av staten. Särställningen motiveras av dessa regioners etniska, språkliga och kulturella särart. I Italien har tre delstater i Norditalien samt Sardinien och Sicilien motsvarande särställning jämfört med landets övriga regioner.

Det finns också asymmetrier i stater som till synes är enhetliga. Trots att Frankrike traditionellt är en starkt centraliserad enhetsstat har ändå Korsika givits särskilda befogenheter. Även i Sverige har den enhetsstatliga traditionen upprätthållits under århundraden (Lidström och Eklund 2007). Under senare år har dock asymmetrier accepterats genom att Västra Götaland och Skåne fått betydelsefulla befogenheter i fråga om regional utveckling, vilket saknas i landstingen. I några östeuropeiska stater finns regioner kring huvudstaden med särskilda uppgifter som sammanhänger med detta. County Councils i England och Kreise i Tyskland representerar ytterligare en typ av asymmetri. Dessa är landsbygdsregioner i den meningen att de svarar för uppgifter som kräver ett större befolkningstal än vad de kommuner som ingår i deras territorier klarar. Det unika är emellertid att de i huvudsak bara verkar utanför större och medelstora städer.

Utöver de allra minsta staterna finns det ytterligare några som avstått ifrån att inrätta en heltäckande regional nivå. Som nämnts har England County Councils som täcker delar av landsbygden, men man saknar mer övergripande regionala organ. Den Labourregering som tillträdde 1997 ville inte bara få till stånd självstyre i Skottland, Wales och Nordirland samt en regional beslutsenhet i London, utan hade också ambitionen att inrätta direktvalda regioner i hela England. Tanken var att direktval skulle införas till åtta redan existerande indirekt valda regionala planeringsorgan, men det förutsattes att medborgarna i folkomröstningar gav sitt medgivande. När detta prövades år 2004 i Newcastleområdet i nordöst avvisades förslaget av en majoritet av de röstande. Efter detta utslag har frågan i praktiken varit punkterad. Även Finland har valt att stå vid sidan om

den generella tendensen och har i stället vidareutvecklat de indirekt valda samkommunernas ställning. Bulgarien med nära 8 miljoner invånare saknar regional nivå men frågan om att införa direktval till en existerande statlig läns nivå diskuteras.

REGIONALA VARIATIONER

Tabell 1 redovisar genomsnittliga befolkningsstorlekar för regionerna i Europa. Det är uppenbart att de största regionerna finns i de federala staterna och i de största staterna. Små regioner återfinns dels i de stora stater som har en andra regionnivå, dels mer specifikt i några mindre stater, t.ex. Albanien, Grekland och Norge. Dessa tenderar också att ha små kommuner. Schweiz är ett undantag genom att landet trots att det är en federation har små regionala enheter. De svenska landstingen/regionerna är storleksmässigt strax under genomsnittet för Europas regioner.

Bakom dessa genomsnittssiffror döljer sig emellertid mycket stora variationer. Europas största region utgörs av den tyska delstaten Nordrhein-Westfalen, med 18 miljoner invånare. Hade detta varit en självständig stat hade den varit Europas 10:e största i storleksordning. Andra större regioner är Bayern (12,4 miljoner inv), Ile-de-France (dvs. Paris med omnejd, 10,9 milj.), Baden-Württemberg (10,7 milj.), Istanbul (10,0 milj.) Lombardiet (9 milj.) och London (7,5 milj.). I andra änden hittar vi de minsta, t.ex. Delvine i Albanien (11 000 invånare), Appenzell Innerrhoden i Schweiz (15 000), Sejnenski i Polen (21 000), Leitrim på Irland (26 000) och Åland (27 000). Dessa motsvarar storleken på medelstora kommuner i t.ex. Sverige och Danmark.

En annan viktig distinktion mellan olika regioner gäller de uppgifter som ansetts böra ligga på denna nivå. Regioner i Europa ägnar sig (i varierande utsträckning) åt lagstiftande, koordinerande, planerade och utvecklande samt välfärds- och utbildningsuppgifter (jfr Hopkins 2002).

Regioner med *lagstiftande uppgifter* utgörs av en exklusiv skara med betydelsefull maktposition. Inom denna kategori har delstater i federationer en särställning genom att de delar statsmakten med den federala nivån. Den tyska grundlagen redovisar exempelvis vad den federala nivån skall göra och allt annat blir sedan uppgifter för delstaterna, även om Tyskland också kännetecknas av en sammanflätning av ansvar mellan nivåer. Förutom omfattande egna beslutsbefogenheter väljer delstaterna i de flesta federationer dessutom även represen-

tanter till en andra nationell kammare och medverkar därmed i det nationella beslutsfattandet. Österrikiska delstater har en mer begränsad lagstiftningsmakt än andra europeiska federationer. Tyskland, som efter återföreandet har 16 delstater, blev en federation efter andra världskriget för att förhindra att en alltför stark centralmakt etablerades. Historiskt har dock Tyskland under långa tider varit starkt fragmenterat, med furstendömen, grevskap och fria städer (jfr Lisbeth Lindeborgs bidrag om Hessen i denna volym). Andra stater har federal statsform för att kunna bibehålla en statsbildning trots stora inre skillnader i fråga om identitet, språk och kultur. Det gäller i Schweiz, är en konfederation, dvs ett förbund av delstater, med 26 kantoner som medlemmar. Dess befolkning är fördelad på i huvudsak tre språk - tyska, franska och italienska. Belgien ombildades till federation år 1993 och för att kunna hålla samman denna införde man vad som i praktiken är två system av överlappande delstater. Utöver de tre regionerna Vallonien, Flandern och Brysselområdet finns också regionalt självstyre i tre språkliga gemenskaper (Communauté/Gemeenschap) – en franskspråkig, en flamländsktalande och en tysktalande - vilka inte helt sammanfaller med den regionala indelningen. Sammanhållning har även varit motivet för att Bosnien-Hercegovina, som etablerades genom Dayton-överenskommelsen 1995, skall bestå av två självstyrande enheter – Federationen Bosnien och Hercegovina samt Serbiska republiken.

Även regioner i några andra stater har rätt att stifta lagar. Det gäller för de autonoma regionerna i Spanien och regionerna i Italien, vars stater därför numera betraktas som ”i det närmaste” federala. De spanska regionerna har även i övrigt en ställning som påminner om delstater, genom att deras parlament utser företrädare till en andra kammare i det nationella parlamentet. Också vissa regioner inom stater som i övrigt har enhetliga system - Madeira och Azorerna i Portugal, Skottland, Wales och Nordirland i Storbritannien samt Åland i Finland har lagstiftande status. Medborgarna i dessa har en egen etnicitet, särskilt språk och/eller så har regionen ett speciellt geopolitiskt läge som avviker från landet i övrigt. Dessa regioners ställning har ofta kommit till stånd efter kamp mot centralmakten. Den särskilda autonomi som man fått har innefattat rätten att inom vissa gränser stifta egna lagar. Förutom lagstiftande befogenheter har dessa regioner också ett långtgående ansvar för de offentliga uppgifterna inom sitt territorium.

I Skottland har parlamentet rätt att stifta egna lagar medan beslutsförsamlingen i Wales endast har rätt att göra tillägg till de lagar som det brittiska Parla-

mentet antagit. I Portugal anger konstitutionen att landet ska ha en regional nivå men i en folkomröstning 1998 avvisade medborgarna förslag om att införa en sådan. Däremot har Madeira och Azorerna regionalt självstyre med lagstiftande befogenheter. Det svenskspråkiga Åland har ett direktvalt lagting med lagstiftningsmakt och omfattande självstyre i fråga om hälso- och sjukvård, undervisning och kultur.

I regioner med lagstiftande uppgifter finns en lagstiftande beslutsförsamling men också verkställande enheter och ibland också särskilda domstolar. Lagstiftningsmakten skapar en direkt relation till EU eftersom denna innefattar uppgiften att omsätta EU-direktiv till lag. Av detta skäl anser sig dessa regioner, tillsammans med delstaterna i de federationer som ingår i EU, ha en särställning bland regionerna inom EU. År 2001 bildade därför dessa en särskild organisation med uppgift att bevaka gemensamma intressen gentemot EU - *The Group of Regions with Legislative Powers* (REGLEG). Organisationen har 74 medlemmar som totalt rymmer 46 % av EU:s invånare. Europeiska Rådet underströk dessa regioners betydelse i Laeken-deklarationen år 2001. Utanför EU har de 26 schweiziska kantonerna också lagstiftningsmakt. Totalt finns således 100 sådana enheter i Europa.

Lagstiftningsmakten innefattar ofta uppgiften att besluta om kommunallagar. Dessa regioner kan också ha andra funktioner som markerar regionernas överordnade position i förhållande till kommuner. Det kan innefatta rätten att granska, meddela tillstånd, kontrollera och fördela resurser till kommuner. Exempelvis har regionerna på Azorerna och Madeira sådana befogenheter. I Tyskland har även den lägre regionala nivån, dvs Kreise, vissa tillsynsuppgifter gentemot kommunerna.

En andra typ av regional uppgift utgörs av *koordinering av offentlig verksamhet på regional nivå*. Ett typiskt mönster i flertalet europeiska länder är att det på denna nivå finns en uppsjö av olika offentliga organ – självstyrande regioner, statliga länsstyrelser eller prefekturer samt regionala enheter inom andra offentliga myndigheter. Det vanligaste att statliga organ svarar för eventuell samordning, men i Belgien och Nederländerna är detta ett ansvar för den regionala provinsnivån. Såsom framgår av Torbjörn Larssons bidrag i denna bok utgör dessa något av ett mellanting mellan länsstyrelser och renodlade självstyrelseorgan, eftersom provinsernas ordföranden utses av staten. Det kan noteras att den svenska Ansvarskommittén föreslagit att de nya självstyrande regioner som man vill införa skall ha ett sådant övergripande samordningsansvar, dock utan statlig överhöghet.

En tredje regional uppgift gäller *ansvaret för övergripande planering och regional utveckling*. I takt med att regionalpolitiken i många länder förändrats i riktning mot att regionerna förväntas ta större ansvar för sin egen utveckling, och därmed att utrymmet för statlig subventionering och omfördelningspolitik minskat, har detta kommit att bli en mycket viktig regional uppgift i de flesta europeiska stater. EU har tydligt medverkat till denna förskjutning, bl.a. genom göra just regioner till mottagare av strukturfondsmedel. I flera länder svarar regionerna för att återkommande utarbete en regional utvecklingsplan, på sina ställen utformad som ett direkt kontrakt med staten. Denna uppgift innefattar också ett specifikt ansvar för t.ex. regionala kommunikationer, infrastruktur, turism, miljöskydd och kultur. Vissa av dessa kan vara uttryckligen tilldelade av staten medan andra är självpåtagna inom ramen för en allmän kompetens.

I Belgien är det regionerna som sköter planerings- och regionutvecklingsuppgiften. Det är en huvuduppgift för de franska regionerna, som tillkom 1964 men som sedan 1986 har direktvalda beslutsfattare. Femåriga utvecklingsavtal tecknas mellan regionerna, staten och andra lokala och regionala aktörer. Många av de regioner som tillkommit under senare år, bl.a. i Polen, Grekland och Tjeckien har ett uttryckligt utvecklingsansvar och förväntas också vara effektiva mottagare av resurser från EU. I Storbritannien har Greater London Authority uppgifter som gäller storstadsområdets utveckling. I Skandinavien har regionerna i Danmark och fylkeskommunerna i Norge utvecklingsansvar medan detta i Sverige är begränsat till de nya regionerna Skåne och Västra Götaland.

Den fjärde regionala uppgiften avser *ansvar för offentlig välfärd och utbildning*. Ofta gäller ansvaret välfärdsuppgifter som hälso- och sjukvård och mer specialiserad social omsorg, vilka kräver ett större befolkningsunderlag än vad primärkommunerna kan tillhandahålla. Utbildningsansvaret brukar gälla gymnasieskola och vuxenutbildning men i några länder svarar regionerna också för viss högre utbildning och forskning. Normalt är detta uppgifter som staten tilldelat regionerna.

I Polen, som har två regionala nivåer, ligger utvecklingsansvaret på den övre medan den lägre nivån - powiat – bl.a. sköter gymnasier och allmänna sjukhus. En sådan fördelning gäller inte i Frankrike. Regioner ansvarar för t.ex. vuxenutbildning och gymnasieskola medan departements sköter social- och handikappomsorg. Bägge nivåer har också utvecklingsuppgifter. De belgiska språkgemenskaperna ansvarar för kultur, utbildning, forskning samt hälso- och sjukvård. Danska regioner svarar för sjukhus men ej för primärvård. De svenska landstingen är unika i en internationell jämförelse genom att en uppgift så starkt domine-

rar, nämligen ansvaret för hälso- och sjukvården. I andra stater balanseras olika regionala uppgifter mot varandra.

REGIONALISERINGSPROCESSEN

De allra äldsta av Europas regioner har en flerhundraårig historia. Ibland har de t.o.m. föregått statsbildandet, såsom fallet är med de Schweiziska kantonerna. Redan 1291 bildades edsförbundet av tre kantoner, som sedan kom att utsträckas till hela det nuvarande Schweiz. Även många andra regioner har lång historia, t.ex. Hamburg och Katalonien (Karlsson 2006). Det vanliga mönstret under fördemokratisk tid i fråga om administrativa mellannivåer är dock att centralmakten inrättade en länsnivå som instrument för att kontrollera hela det nationella territoriet och driva in skatter. Sådan "territoriell penetration" användes konsekvent under Napoleonskt styre i västra och södra Europa men har även tillämpats i Preussen, Storbritannien och Sverige. En första men långsam våg av regionalisering tog sin början från mitten och slutet av 1800-talet genom att vissa tidigare statliga regioner länsorgan försågs med direktvalda beslutsförsamlingar, även om rösträtten ofta var begränsad. Val till de Belgiska provinserna infördes 1831, till provinserna i Nederländerna 1853 och till Kreise i Preussen 1872 (Marcou & Wollman 2007). I några länder tillkom helt nya direktvalda mellannivåer under denna period, exempelvis i Sverige som fick landsting år 1862. Österrike blev en federal statsbildning efter första världskriget och Tyskland efter andra världskriget. Demokratiska direktvalda regioner är dock i huvudsak en 1900-talsföreteelse.

Under 1970- och 1980-talen tog regionaliseringen ny fart. Denna andra våg av regionalisering har av forskningen setts som uttryck för att tidigare centraliserade stater av olika anledningar inte förmådde hantera de nya utmaningar de ställdes inför. En allt mer internationaliserad ekonomi började undergräva staternas möjligheter att bedriva nationell ekonomisk politik. I ett mer diversifierat förhållningssätt till ekonomisk utveckling fick regionerna en framträdande roll. Efter efterkrigstidens kraftiga tillväxt av de offentliga åtagandena, framför allt i fråga om välfärdspolitiken, visades det sig också allt svårare att möta samhällsproblemen med enhetliga lösningar. Det fanns också ett allmänt behov av att modernisera administrativa strukturer. Parallellt med detta ökade kraven från regioner med stark kulturell och etnisk identitet att få utöva ett större mått av självstyre (Keating et al. 2003, AER 2006b).

Under denna period genomfördes genomgripande reformeringar av många staters regionala nivåer. Italien fick direktvalda regioner 1970. De tidigare indirekt valda fylkestingen i Norge kom från 1976 att utses av medborgarna genom val. I den spanska konstitution som antogs 1978 efter diktaturens fall ingick ett starkt regionalt självstyre som en komponent. I Frankrike infördes en helt ny regional nivå 1982. I andra stater, t.ex. i Spanien och Belgien bottnade kraven på förstärkning av regionernas ställning i kraven på etniskt och språkligt självstyre. Storbritannien gick dock i motsatt riktning genom att Thatcherregeringen avskaffade regionala styren i London och i sex andra storstadsområden. Sammantaget innebar dock denna andra våg av regionalisering en decentralisering och demokratisering av det sub-nationella beslutsfattandet samt till en ökning av antalet regioner i Europa.

Den tredje regionaliseringsvågen inleddes i början på 1990-talet och kan delvis ses som en fortsättning på de tidigare tendenserna, med fördjupad decentralisering och ytterligare förstärkning av etniskt baserat regionalt självstyre. Den nya vågen rymde emellertid även helt nya inslag som kom att förstärka regionaliseringstendenserna. En viktig komponent utgjordes av kommunismens sammanbrott i Östeuropa. De östeuropeiska staterna bytte ekonomiskt system, etablerade demokratiska institutioner och vände sig västerut. Detta öppnade för demokratiska direktval även till regionala institutioner. Samtidigt ökade EU:s integrationsambitioner och möjligheterna öppnades för fler stater att bli EU-medlemmar. I Maastrichtfördraget betonades regionernas ställning i Europa, bl.a. genom inrättandet av en rådgivande regionkommitté (Jeffery 1997). Utöver detta pågick också en omorientering av regionalpolitiken som satte fokus på regionernas eget ansvar för sin ekonomiska utveckling. Detta stimulerades av EU, som fördelade medel via sina strukturfonder till regioner och inte till stater. Att betona regionernas eget ansvar för sin utveckling blev också ett sätt att möta en mer globaliserad ekonomi. Regionerna förväntades finna de egna nischerna och utvecklingsförutsättningarna som kunde göra dem konkurrenskraftiga. Partnerskap med privata intressen etablerades som instrument för att mobilisera resurser för regionens utveckling. Denna tredje vågens regionalisering och framför allt dess koppling till starka ekonomiska drivkrafter har gått under beteckningen "New regionalism" (Keating & Loughlin 1997, Baldersheim 2000, Loughlin 2001, Keating et al 2003).

Det finns en lång rad konkreta uttryck för denna förändringsvåg. Det gäller t.ex. en ytterligare förstärkning av det regionala självstyret i Spanien, Italien och

Belgien. I andra länder har helt nya regionala beslutsnivåer tillkommit, t.ex. i Skottland och Wales samt i Storlondon. Efter år av inbördeskrig har även Nordirland fått relativt självstyre, även om processen varit skakig och maktbefogenheterna flera gånger återtagits av den brittiska regeringen. Nya nivåer har inrättats även i Polen, Tjeckien, Slovakien och Rumänien. Direktval till tidigare statliga länsnivåer infördes 1994 både i Grekland och i Ungern. Det nordiska mönstret avviker genom användningen av sammanläggningar för att åstadkomma starkare regioner. Det gäller främst i Danmark samt i Västra Götaland och Skåne men övervägs även i andra delar av Sverige. Större regioner diskuteras även i Norge. Det finns dock inget som tyder på att försöken i Kajanaland i Finland skulle följas av en landstäckande regionreform. Trots vissa regionsammanläggningar har ändå nettoeffekten av den tredje vågen av regionalisering blivit en kraftig ökning av antalet regioner, inte minst i Östeuropa. Notabelt är också att det parallellt med detta också skett en fragmentering av stater i denna del av Europa. Flera stater bröt sig ut i samband med Sovjetunionens fall och dessutom har Jugoslavien och Tjeckoslovakien sönderfallit i mindre enheter.

DEN URBANA UTMANINGEN

Den europeiska regionindelningen och den pågående regionaliseringsprocessen är i hög grad anpassad till ett ruralt befolkningsmönster. Normalt är ett lands hela territorium indelat i regioner och denna indelning förändras endast marginellt när bebyggelsemönstret ändras. Regionkartan utmanas dock av en allt mer tilltagande urbanisering, som för övrigt också sker parallellt även i resten av världen, t.o.m. i snabbare takt än i Europa. År 1950 bodde drygt 50 % av Europas befolkning i städer. År 2007 var detta uppe i 72 % och år 2050 räknar man med att 84 % av kontinentens invånare är stadsbor (UN 2008). De flesta större städer har i praktiken vuxit ut över sina administrativa gränser. Många som bor i städernas närhet är funktionellt länkade till dessa, främst genom en allt mer omfattande arbetspendling, men också genom platser för inköp och fritidsaktiviteter (Hoffmann-Martinot & Sellers 2005, 2007, Lidström 2006). Detta har möjliggjorts av en ständigt förbättrad transportinfrastruktur. Det pågår dessutom en kontinuerlig expansion av dessa omland genom att ytterområdena efter hand görs tillgängliga för pendling. Samtidigt har städerna blivit allt mer polycentriska. Det är inte längre självklart att det dagliga resandet bara sker till stadskärnan utan viktiga platser för arbete och inköp kan lika gärna ligga någon

annan stans i stadsområdet (Hall & Pain 2006). Utöver detta blir stadsområdena också allt mer socialt diversifierade. Skillnaden mellan välbeställda och socialt utsatta områden ökar, och har förstärkts av att immigranter från utomeuropeiska länder, som för det mesta söker sig till de större städerna, ofta hamnar i områden med stora sociala problem.

Den urbana utvecklingen ställer krav på beslutsenheter som kan hantera de kollektiva behov och problem som denna genererar (jfr t.ex. Tewdwr-Jones & McNiell 2000, Keating 2001, Jouvre & Lefèvre 2002, Hendriks et al 2005). Det gäller t.ex. övergripande planering, trafikinfrastrukturens utveckling och tilltagande miljöproblem. På sina håll i Europa finns en regional indelning som är någorlunda väl anpassad till dessa förändringar. Mindre och medelstora städer som har mindre pendlingsomland ryms ofta inom en region. Även vissa storstäder har sådana förutsättningar. Regioner som Ile-de-France, som innefattar Paris med omnejd och Lazio, som rymmer Rom med förorter är två sådana exempel. Huvuddelen av Europas större städer saknar emellertid direktvalt organ för hela arbetsmarknadsområdet. Londonborna kan välja företrädare till det övergripande *Greater London Authority*, som företräder 7,5 miljoner invånare, men Londons pendlingsomland uppskattas omfatta ca 14 miljoner invånare (GLA 2004). Oslo tillsammans med den omgivande fylkeskommunen Akershus har drygt en miljon invånare men pendlingsområdet har 1,6 miljoner invånare (Kommunal- och regionaldepartementet 2007). I Danmark har den nybildade region Hovedstaden 1,6 miljoner invånare medan pendlingsområdet i praktiken omfattar hela Sjælland med 2,4 miljoner.

I princip existerar tre alternativa sätt att hantera denna diskrepans mellan politiska beslutsorgans gränser och existerande funktionella beroendeförhållanden mellan större städer och deras omland. Det första är att inte göra något alls. Då kvarstår ett fragmenterat system med ibland ett stort antal kommuner som inte samarbetar utan snarare konkurrerar med varandra om arbetsplatser och betalningsstarka invånare. Modellen omhuldas av rational choice-teoretiker som menar att institutionell konkurrens befördrar både ekonomisk utveckling och individernas valfrihet (Ostrom, Bish & Ostrom 1988). I praktiken brukar de boende i de välbeställda förorterna dra det längsta strået i denna konkurrens. Denna modell är inte vanlig i Europa men förekommer i de flesta storstäder i USA.

En andra modell är att etablera nya institutioner i form av indirekt valda beslutsorgan med övergripande uppgifter i hela storstadsområdet. Vissa insti-

tutioner kan vara starkt formaliserade som kommunalförbund medan andra kan ha lösare, mer nätverksliknande utformning. Olika typer av mellanformer förekommer också. Beslutsfattarna utses av de kommuner som ingår. En fördel med denna form av samarbete är dess flexibilitet. Det är t.ex. lätt att starta eller avveckla nätverk efterhand som behoven skiftar. Nätverken kan också knyta till sig nya medlemmar i takt med att omlandet växer och utrymme kan också finnas för andra offentliga organ samt för privata intressen att ingå. Däremot lider samarbetsmodellen av sin svaga demokratiska legitimitet, eftersom väljarna inte direkt utser eller kan utkräva ansvar av beslutsfattarna (Lidström 2005).

Samarbetsmodellen är den i särklass vanligaste i dagens urbana Europa. I Frankrike används kommunalförbund i stor skala för att hantera gemensamma frågor i stadsområden. Kommunstrukturen är starkt fragmenterad och inte heller de regionala nivåerna är alltid anpassade till städernas speciella förutsättningar. Från 1992 har det varit möjligt att inrätta nya former för inter-kommunalt samarbete, som också innefattar egen beskattningsrätt (Loughlin 2007). Ett särskilt långtgående samarbete tillämpas i de fjorton största stadsområdena utanför Paris. Det finns åtskilliga exempel på motsvarigheter i andra storstäder, t.ex. i Tyskland, Nederländerna och Ungern (Marcou & Wollman 2007). "Samarbeidsalliansen Osloregionen" täcker hela Oslos pendlingsomland, har berörda kommuner och fylkeskommuner som medlemmar och arbetar med gemensamma strategier, områdets konkurrenskraft och dess profilering (Kommunal- och regionaldepartementet 2007). Svenska exempel är den ideella föreningen Mälardalsrådet - som omfattar fem län med kommuner i Storstockholmsområdet - och Göteborgsregionens kommunalförbund.

En tredje modell är att slå samman kommuner till större enheter eller upprätta en helt ny, övergripande direktvald beslutsnivå för hela stadsområdet. Då etableras en stadsregion, med den regiondefinition som här tillämpas. Detta är den mest drastiska varianten eftersom den medför att existerande organ läggs ner och nya byggs upp. Samtidigt är det den enda av de tre modellerna som tillgodoser kravet på medborgerligt direktinflytande över de kollektiva besluten. Modellen är därmed ofta både mer kraftfull och mer legitim än lösligare samarbeten. Samtidigt blir den också mer definitiv och svårföränderlig. I praktiken har dock sådana enheter visat sig vara mycket svåra att åstadkomma. Faktum är att flera övergripande stadsregionala nivåer har avskaffats under de senaste decennierna. Som tidigare nämnts avvecklade den konservativa regeringen en tidigare region för Storlondon och motsvarande övergripande organ i sex brittiska storstäder

(*Metropolitan County Councils*) år 1986. Samma år avskaffades liknande organ i Rotterdam och Eindhoven i Nederländerna. Övergripande stadsregionala organ i Valencia och Barcelona samt försök i Frankfurt- och Ruhr-områdena har också avvecklats (Hoffmann-Martinot & Sellers 2007). I det starkt urbaniserade Nederländerna lanserades ett förslag om att etablera en region för hela det polycentriska Randstadt, omfattande de i princip sammanväxta städerna Amsterdam, Haag, Rotterdam och Utrecht. Ett sådant förslag avvisades dock i en folkomröstning 1995. Motståndarna var rädda för att en sådan regionbildning skulle komma att bli alltför dominerande. Det enda egentliga nytillskottet är *Greater London Authority*, som emellertid inte täcker hela Londons ekonomiska aktivitetsområde.

I Sverige kan Västra Götaland anses vara funktionellt utformat för att inrymma de pendlingsmönster som föreligger och som kan tänkas uppstå framöver kring Göteborg, med undantag för att norra Halland ligger utanför. Det mer polycentriska Skåne är väl anpassat till den inomregionala pendlingen men inte till att dessa rörelser i tilltagande grad går över till Danmark. De största problemen i Sverige finns emellertid i Stockholmsområdet. År 1971 kom Stockholms stad att ingå i Stockholms läns landsting och därmed lades grunden för en region som fungerade väl efter den tidens mått. Numera har emellertid Storstockholm som pendlingsområde expanderat till att omfatta hela östra Mälardalen, med totalt ca 2,2 miljoner invånare. I en framtidsanalys beräknar Nutek att detta område redan år 2015 kommer att omfatta hela Stockholms, Södermanlands, Västmanlands och Uppsala län förutom Älvkarleby, som redan idag har totalt 2,7 miljoner invånare (Nutek 2006). Debatten i Ansvarskommitténs efterföljd har gällt frågan om hela detta område bör utgöra en enda region eller om området – för att inte bli alltför dominerande i riket – bör delas upp i två regioner. Även här finns farhågor om att en stor region kan komma att bli alltför kraftfull i ett nationellt sammanhang.

AVSLUTNING

Den regionala nivån i Europa har successivt blivit allt viktigare från 1970-talet och framåt. Inte bara har antalet regioner ökat till dagens nära 1400, dessutom har regionerna efter hand fått allt mer betydelsefulla uppgifter. De regioner som har lagstiftande uppgifter har numera en direkt koppling till Europeiska unionen, genom att de medverkar i att omsätta EU-direktiv till lag. Dessa regioner kringgår därmed i viktiga avseenden sina stater. Decentraliseringen av befogenheter i fråga om välfärdspolitik och regional utveckling har också stärkt regioner.

Det är troligt att den tredje vågens regionalisering innebar att toppen är nådd i denna process, åtminstone vad gäller antalet regioner. Visserligen kan ytterligare några sådana organ tillkomma i stater som Portugal, Storbritannien och Bulgarien, men samtidigt kan det bli aktuellt att slå samman existerande regioner till större enheter. Det är således knappast troligt att det blir fler än de ca 1 400 regioner som finns idag. Däremot är det osäkert vad som händer i fråga om maktbefogenheterna. Kommer regionerna att bli ännu starkare framöver eller kan man räkna med att även denna del av utvecklingen nått sin höjdpunkt? Svaret på denna fråga hänger samman med utvecklingen i enskilda länder, som Italien och Spanien, men det som sker i Sverige kommer också att ha betydelse. Avgörande är också i vad mån regionerna kan visa att man förmått hantera det ökade ansvaret för välfärdsuppgifter och ekonomisk utvecklingspolitik.

Trots sina framgångar i stort har regionaliseringsrörelsen misslyckats i ett avseende. Det gäller de regionala utmaningar som följer i storstädernas expansion. Endast i undantagsfall finns regionala enheter som med demokratisk legitimitet förmår hantera de kollektiva problem som denna expansion genererar. Det dominerande mönstret är att indirekt valda organ eller lösligt sammansatta samarbetskonstellationer fått till uppgift att sköta de gemensamma angelägenheterna. Detta försvårar för medborgarna att utöva direkt inflytande över viktiga beslut som har med storstadsområdenas utveckling att göra. Det är tydligt att storstadsexpansionen kommer att fortsätta. Samtidigt är det uppenbart att etablerandet av slagkraftiga storstadsregioner är en politiskt känslig fråga.

En konsekvens av regionaliseringen är att större variation uppstår mellan regionerna. Både decentraliseringen av uppgifter inom välfärdspolitiken och ett större regionalt ansvar för utvecklingsfrågorna borde leda till större skillnader mellan olika regioner. Varje region har både möjligheter och intresse av att profilera sig och utforma sina policies på ett sätt som anpassas till de egna regionernas specifika behov. Även centraliserade enhetsstater har fått lov att acceptera inre

regionala olikheter. Denna utveckling är nära kopplad till den generella tendensen att införa mer av marknadsliknande styr- och incitamentsystem i den offentliga verksamheten. Det som kallas "New Public Management" har i alla länder satt djupa spår även i regionernas ställning och verksamhet. Profilerade regioner konkurrerar med varandra, både om ekonomiska utvecklingsmöjligheter och om betalningsstarka invånare. Image och identitet har blivit instrument i en sådan strategi. Trots att EU i många avseenden strävar mot enhetlighet så pekar regionaliseringstendenserna snarare i motsatt riktning – mot mer av mångfald och variation. Intrycket av fragmentering har ytterligare förstärkts av att även flera stater, i östra Europa, söderfallit i mindre enheter. Om inte utvecklingen av någon anledning plötsligt skulle gå åt ett annat håll bör man förvänta sig att Europa framöver blir alltmer av en mosaik av profilerade regioner. Ett Europeiskt flernivåsystem – med kommuner, regioner, stater och EU är ett sannolikt scenario.

I slutändan är det emellertid knappast troligt att alla regioner kommer att bli vinnare i den internationella konkurrensen (Lidström 2007). Kanske kommer nästa skede i regionaliseringsprocessen att utgöras av kritik från de mindre framgångsrika regionerna mot detta system och förslag om att modifiera konkurrensinslagen.

Referenser

- AER, 1996. Deklaration om regionalism i Europa.
- AER, 2006a. AER Regionalism Report, Part 3: Country Reports. For adoption at the general Assembly, Palma de Mallorca, 2-10 November 2006. Assembly of European Regions.
- AER, 2006b. AER White Paper on the Role of the Regions in Europe. For adoption at the general Assembly, Palma de Mallorca, 2-10 November 2006. Assembly of European Regions.
- Baldersheim, Harald (red), 2000. *Europeiske regionaliseringsprocesser*. København: Nordisk Ministerråd.
- GLA, 2004. *London in its Regional Setting*. London: Greater London Authority.
- Hall, Peter & Pain, Kathy, eds, 2006. *The Polycentric Metropolis. Learning from Mega-City Regions in Europe*. London: Eruoscan.
- Hendriks, F., van Stipdonk, V. & Tops, P. (eds), 2005, *Urban-Regional governance in the European Union. Practices and prospects*, Amsterdam: Elsevier.
- Hoffmann-Martinot, Vincent & Sellers, Jefferey (eds), 2005. *Metropolitanization and Political Change*. Wiesbaden: VS Verlag for Sozialwissenschaften.
- Hoffmann-Martinot, Vincent & Sellers, Jefferey, 2007. Metropolitan Governance, in United Cities and Local Governments, *Decentralization and Local Democracy in the World*. Barcelona: UCLG.
- Hopkins, John, 2002. *Devolution in Context*. London: Cavendish.
- Jeffery, Charlie (ed.), 1997. *The Regional Dimension of the European Union*. London, Portland: Frank Cass.
- Jouve, B. & Lefèvre, C., 2002. Urban Power Structures: territories, actors and institutions in Europe. In Jouve, B., & Lefèvre, C. (eds), *Local Power, Territory and Institutions in European Metropolitan Regions*. London: Frank Cass.
- Karlsson, Ingemar, 2006. *Regionernas Europa*. Stockholm: SNS förlag
- Keating, Michael, 2001. Governing Cities and Regions: Territorial Restructuring in the Global Age. In Scott, Allen J. (ed.), *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Keating, Michael & Loughlin, John (eds), 1997. *The Political Economy of Regionalism*. London, Portland: Frank Cass.

- Keating, Michael, Loughlin, John & Deschouwer, Kris, 2003. *Culture, Institutions and Economic Development. A Study of Eight European Regions*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kommunal- och regionaldepartementet, 2007. *Åpen, trygg og skapende hovedstadsregion*. Stortingsmelding nr 31, 2006-2007.
- Larsson, Torbjörn, 2003. Asymmetriska statsskick. I Region Skåne och Västra Götalandsregionen: *Regionernas Europa*. Hässleholm: Region Skåne.
- Lidström, Anders, 2003. *Kommunsystem i Europa*. Malmö: Liber.
- Lidström, Anders, 2005. Urban-Regional Cooperation: The Case of Umeå in Sweden. In Hendriks, F., van Stipdonk, V. and Tops, P. (eds), *Urban-Regional governance in the European Union. Practices and prospects*, Amsterdam: Elsevier.
- Lidström, Anders, 2006. Commuting and Citizen Participation in Swedish City-Regions. *Political Studies*, vol 54 (4), pp. 865-888, 2006.
- Lidström, Anders, 2007. Territorial Governance in Transition. *Regional & Federal Studies*, vol 17 (4), pp. 499-508.
- Lidström, Anders och Eklund, Niklas, 2007. Decentralisering eller maktdelning på allvar: vad är sannolikt i Sverige? I Karlson, Nils och Nergelius, Joakim (red) *Federalism på svenska*. Stockholm: Ratio.
- Loughlin, John, 2001. *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press.
- Loughlin, John, 2007. *Subnational Government. The French Experience*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Marcou, Gerard & Wollman, Hellmut, 2007. Europe, in United Cities and Local Governments, *Decentralization and Local Democracy in the World*. Barcelona: UCLG.
- Nutek 2006. *Framtidens arbetsmarknadsregioner. Ett uppdrag från Ansvarskommittén*. R 2006:18.
- Ostrom, V., Bish, V. and Ostrom, E., 1988. *Local Government in the United States*. San Francisco: ICS Press.
- Swenden, Wilfried, 2006. *Federalism and Regionalism in Western Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Tewdwr-Jones, M. & McNiell, D. 2000. The Politics of City-Region Governance and Planning. *European Urban and Regional Studies*, vol 7 (2), pp. 119-134.
- UN 2008. *World Urbanization Prospects. The 2007 Revision*. United Nations.

DEL 2

FLER KOMPETENSER FÖR TYSKA FÖRBUNDSLÄNDER.

BLIR HESSEN EN FÖREBILD I REGIONERNAS EUROPA?

Av Lisbeth Lindeborg

Hessen är ett förbundsland i det federala Tyskland. Hessen har viss beskattningsrätt och lagstiftningsrätt inom bestämda områden. Regionen (dvs. förbundslandet) har formellt sett stort eget handlingsutrymme. I praktiken utförs dock många uppgifter i Kooperation med den nationella nivån, vilket minskar regionens självständighet.

I. TYSK FEDERALISM – STAGNATION OCH FÖRNYELSE

1. INLEDNING

”Faktum är att det tyska federala systemet är så reglerat att det inte finns utrymme för en tävlan mellan regionerna om den bästa lösningen på ett problem. Det finns en ständig strävan här att klämma in den federala mångfalden i ett system av nationella regler som ska gälla för alla regioner och det bromsar varje försök till nytänkande. Det är inget fel på federalismen men den måste reformeras.”

Så formulerade sig Gerd Walter, socialdemokratisk justitie – och Europaminister i Schleswig-Holstein år 1998).¹⁾

Först åtta år senare blev Walter bönhörd. Efter ett första misslyckat försök att blåsa nytt liv i den tyska federalismen år 2003-04 antog förbundsdagen den så kallade *Föderalismusreform I* den 30 juni 2006. En vecka senare godkändes reformen också av de tyska förbundsländernas representation *Bundesrat*.²⁾ Med drygt 40 större förändringar i författningen betecknas reformen som en milstolpe – det första större ingreppet i landets författning sedan 1949.

Ändå fanns kravet på en reform redan 1962. Då visade juristen och statsvetaren Konrad Hesse i sin **”Der unitarische Bundesstaat”** att unitariserande tendenser – dvs. en ökande koncentration av kompetenser hos *Bund* (centralmakten), en själv Anpassning mellan Bund och Bundesländer och även sinsemellan förbundsländerna lett till en slags hybrid av en tysk unitarisk förbundsstat. Däremot, betonade Hesse, handlade det inte om en centraliseringprocess.³⁾

Efter Hesse tog allt fler forskare upp problematiken, bland annat statsvetaren Heidrun Abromeit som betecknade Förbundsrepubliken som en dold enhetsstat (**"Der verkappte Einheitsstaat"**, 1992). Enligt Abromeit förväxlar tyska politiker federalism med decentralism (Abromeit 1992: 16). Även utländska forskare ställde sig frågande till utvecklingen. Jämfört med Schweiz och USA vilka båda är "äkt federationer" avvisades Förbundsrepubliken på många håll som en "oäkt federation". (Weihe-Lindeborg 2001/2005: 158-159). I stället för den *duala* federalismen som tydligt skiljer på statsmaktens och regioners kompetenser har federalismen i Förbundsrepubliken från första början varit *kooperativ* - beslutsfattandet sker ofta i samverkan mellan Bund och Länder (Benz 1985:34-35).

Man skulle kunna säga att en federalt strukturerad stat med kooperativ federalism befinner sig i en ständig balansakt. För att upprätthålla sin status som federation får samverkan mellan statsmakt och regioner inte gå så långt att den leder till en diffus sammanblandning av ansvaret med följd att stat och regioner förlorar sin beslutsautonomi. Det visade sig att Förbundsrepubliken hade svårt att klara av balansgången. Situationen förvärrades då fördelningen av kompetenser kom att rikta sig efter funktioner i stället för sakområden. Medan statsmakten övertog ett ökande antal lagstiftande funktioner begränsades förbundsländernas ansvar till allt fler administrativa uppgifter. För att kompensera förlusten krävde förbundsländerna en större medverkan i statens beslut genom Bundesrat.

Den växande urholkningen av federalismens huvudprincip: integration och autonomi ledde till stagnation. Allt fler statliga beslut kom att gå genom Bundesrat – som mest 60%. I många fall kunde Bundesrat bromsa upp ett förfarande så länge de ville.⁴⁾ I de fall där statsmaktens beslut godkändes av Bundesrat (med 2/3 majoritet) blev resultatet ofta en minimalistisk i stället för en högkvalitativ lösning.

En annan negativ följd av den alltför långt gångna Kooperationen mellan Bund och Länder var växande makt för administrationen – den exekutiva makten – på bekostnad av de valda regionparlamenten (*Landesparlamente*) vilka hänvisades till en roll som en slags ratificeringsmyndigheter. Man talade om "exekutivfederalism" (Johne 2000: 17-18; Papier 2006). Förlusten av transparens och klara ansvarsstrukturer hämmade den fortsatta demokratiska utvecklingen. En skenbart positiv effekt av denna kooperativa federalism var att det gemensamma beslutsfattandet dämpade eventuella öppna konflikter. Men - till vilket pris? Många politiska lösningar har visat sig vara ytterst bristfälliga.

Alltsedan 1976 hade statsvetaren Fritz Scharpf (Scharpf, Reissert & Schna-

bel 1976) senare med kollegan Arthur Benz betecknat denna situation som en *Politikverflechtung* (hopflätning/ sammanslagning av statlig och regional politik) (Benz, Scharpf & Zintl 1992; Scharpf 1992:12). Många forskare, kritiska till utvecklingen, talade om att Förbundsrepubliken hamnat i en fälla som en följd av "hopflätningen" (*Politikverflechtungsfalle*). Samtidigt visade det sig att andra yttre - politiska, ekonomiska och sociala - omständigheter påverkat gestaltandet av den kooperativa federalismen.⁵⁾ För att komma till rätta med situationen valde Scharpf och Benz att definiera *Politikverflechtung* som ett labilt övergångsstadium - en kompromissform mellan centraliserings- och decentraliseringssträvanden inom ramen för en kontinuerlig utveckling av landets federala system. Med den tolkningen hade de båda statsvetarna inte så orätt (Scharpf 1994; Benz 1995: 107-126).

Då denna *Politikverflechtung* trots sin labilitet utvecklade en viss automatism förordade experter och politiker en reform av federalismen. Det gällde att hitta en metod att luckra upp den fastlåsta strukturen och inleda en *Entflechtungs*-process, dvs. ett sätt att reda ut hopflätningen. I princip måste Tysklands federala system nyskapas.

2. KONSENSUS OCH DISHARMONI I RELATIONEN MELLAN BUND OCH LÄNDER: 1949-2006

Till krisen inom den tyska federalismen har även andra yttre omständigheter bidragit, bland annat den gigantiska ekonomiska belastningen som en följd av återförenandet mellan de två tyska staterna 1990, en allmän ekonomisk nedgång med hög arbetslöshet, växande armod och socialstatens begynnande upplösning. Återförenandet var ett historiskt tillfälle som hade kunnat utnyttjas till en re-federaliseringsprocess. Men då stod andra problem i förgrunden och en reform sköts på framtiden. Knuten till den första reformen (2006), som kommer att följas av en *Föederalismusreform II* år 2009, är nu förhoppningen att de strukturförändringar som reformen innebär ska kunna bidra till att få hela landet på fötter.

2.1 TYSKLANDS KOOPERATIVA FEDERALISM – FRAMVÄXT, EGENSKAPER OCH ORGANISATION

2.1.1 Från "Kleinstaaterei" till federation

Det brukar framhållas att den tyska federalismen var en gåva från de allierade efter krigsslutet 1945, i syfte att förhindra en ny stark centralism. Men detta stämmer inte. Ty de växlande territorier med namnet Tyskland som vi känner från historien har nästan alltid varit (kon)federalt strukturerade. I slutet av 1700-talet var det tyskspråkiga området uppdelat i 1790 mestadels små självständiga "riken", grevskap, kurfurstendömen, biskopsstift, fria städer, hertigdömen etc.; detta gav upphov till begreppet "Kleinstaaterei". Efter Napoleon-krigen minskade antalet till ett drygt 40-tal småstater förenade i en konfederativ struktur, ett förbund av stater – *Deutscher Bund*. Det tyska enandet under Bismarck 1871 gav upphov till en federalt strukturerad stat med inskränkt ansvar för regionerna. Efter Weimar-republikens enhetsstat med decentraliserade strukturer (1918-33), följde Hitlers diktatur (Nipperdey 1990; 1998).

Efter 1945 avvisades nationalstaten som ett dominerande koncept för den västliga Förbundsrepubliken; i stället sköts dess elva nykonstruerade förbundsländer och Europa-engagemanget i förgrunden. Östtyskland däremot blev en enhetsstat under sovjetisk överhöghet där regionala strävanden förföljdes (Lindeborg 1999:53-115).

2.1.2 Grundlagen 1949. Begynnande unitariseringstendenser

Från 1949 till 2006 var den tyska grundlagen (*Grundgesetz*) vägledande för utvecklingen både i Västtyskland och efter återföreandet i hela Tyskland. Enligt denna skulle förbundsländerna ha en viss grad av statlighet (delstater/förbundsländer). Detta innebär för det första egna fastlagda kompetenser inom lagstiftning, administration och rättsväsende, för det andra författningsautonomi: varje förbundsland har sin egen författning med rätt att organisera sig som de önskar, för det tredje finansautonomi med en författningsrättslig garanti till delaktighet av statens skatteintäkter.

För att undvika stridigheter om ansvarsfördelningen bestämdes:

- en reglerad uppdelning av kompetenserna mellan Bund och Länder;
- lojalitet (*Bundestreue*) i relationen mellan Bund och Länder;
- strävan efter likvärdiga villkor för alla förbundsländer enligt en socialt

- betingad homogenitetsprincip;
- centralstatens möjlighet att påverka förbundsländernas beslutsfattande;
- statsrättens överhöghet över förbundsländernas rättskipning i kontroversiella fall;
- förbundsländernas rätt att bidra till statliga beslut (genom Bundesrat).

Genom förbundsländernas statlighet och uppdelningen av kompetenser lades grunden till ett federalt system. Men samtidigt pekar homogenitetsprincipen och centralstatens möjlighet att blanda sig i förbundsländernas beslutsfattande i motsatt – unitariserande - riktning. Avgörande för utvecklingen i denna ambivalenta situation blev den politiska verkligheten som allt mer kom att bestämma uttolkningen av grundlagen. För de federaliserande delarna av denna minskades utrymmet, medan de unitariserande delarna av lagen gavs mer plats med konsensus som följd (Kilper/Lhotta 1996: 151-175). Många forskare talar om en ”centraliseringsfas” från 1949 till slutet av 1960-talet – en ”federativ fasad” på ett system ”genomsållat av ventiler för en unitarisk utveckling” (Katzenstein 1958: 593-604).

Genom den så kallade *Bedürfnisklausulen* (=behov) fick unitariseringstendenserna stöd i lagen genom flera undantagsregler. Klausulen innebär att förbundsländernas lagstiftande kompetens kan gå över till Bund om ett ”behov anses föreligga”, vilket är en högst tänjbar regel. I tveksamma fall där man inte kunde enas gick ärendet till författningsdomstolen (*Bundesgerichtshof*) i Karlsruhe (Kilper/Lhotta 1996:161-162).

Organisatoriskt sett var Förbundsrepubliken federalt strukturerat men innehållsmässigt bedrevs en alltmer unitarisk politik. Orsakerna till denna är dels allmängiltiga (giltiga också för andra stater), dels nationsspecifika.

Bland de allmängiltiga orsakerna observeras:

- det överordnade beslutet om likvärdiga levnadsvillkor oberoende av bostadsort; denna ”*Angleichung der Lebensverhältnisse*” kvarstod som en vägledande princip efter återförenandet;
- socialstatens framväxt och gestaltandet av den på samma sätt överallt (Münch 1997:143f.);
- framväxten av en stark centralbyråkrati och av organisationer och förbund vilka från början fungerat som överregionala riksorganisationer;

Detta är frågeställningar som alla europeiska stater måste ta ställning till.

Inför en regionaliseringsprocess, till exempel i Sverige, finns all anledning att reda ut vilka generella och nationsspecifika unitariserande moment man måste beakta.

Belastande för utvecklingen i Förbundsrepubliken var de nationsspecifika tyska orsakerna med rötter i det nationalsocialistiska förflutna:

- följderna av kriget och landets återuppbyggnad; detta var en uppgift som man bara kunde lösa centralt, bland annat i frågan om materiell ersättning till naziregimens olika offergrupper eller den stora flyktingströmmen om ca. 12 miljoner tyskar vilka fördrivits från de huvudsakligen ockuperade länderna i östra Europa;
- de politiska partiernas framväxt; de var centralt organiserade och efter den nationalsocialistiska en-partistaten blev partilandskapets mångfald en viktig fråga; än idag är de strider som utkämpas mellan statsmakt och Bundesrat mestadels av partipolitisk och inte av federativ karaktär;
- en viss osäkerhet efter 1945 i de nygrundade förbundsländerna samtidigt som de första strävandena efter nationell suveränitet gjorde sig gällande. Här ser vi en parallell till utvecklingen i de östeuropeiska staterna efter 1989; även där har en återuppväckt nationalstatskänsla dominerat över rekommenderade decentraliseringstendenser.

Dessa "politiska verkligheter" ledde till unitariseringen inom den tyska federala processen. Mer än det månghundraåriga federala arvet blev de samtida belastande nationsspecifika orsakerna bestämmande för utvecklingen i efterkrigstidens Tyskland (Lindeborg 1999:85-97).

2.1.3 Strävan efter konsensus

Den första fasen av den federala utvecklingen i Förbundsrepubliken utmärks av ett sökande efter en egen modell. Först efter ca. 20 år gjorde begreppet "kooperativ federalism" entré i den tyska debatten. Dess grundval var strävan efter *konsensus* dels mellan Bund och Länder, dels mellan förbundsländerna (Laufer/Münch 1998). För att underlätta och intensifiera kommunikation i förberedelsen till politiska beslut grundades kommissioner i såväl förvaltningstekniskt som sakligt syfte. Idag finns några hundra Bund-Länder-kommissioner (antalet växlar) och än fler kommissioner mellan förbundsländernas och statsmaktens ministernivåer. Dessutom har de politiska partierna regelbundna möten på regional nivå. Denna horisontella samverkan fyller två – motsatta – syften: dels innebär den en självman koordinering på regional nivå i avsikt att senare uppnå konsensus med statsmakten, dels motverkar koordineringen mellan förbundsländerna statsmaktens tendenser att ensamt fatta beslut.

En mindre författningsreform 1969 gav ytterligare näring åt kooperationen, bland annat genom uppgifter vilka skulle lösas och finansieras av Bund och Länder ihop (till exempel inom agrar- och kustskyddssektorn, i främjandet av förbundsländernas näringsliv och inom högskoleväsendet) och genom införandet av investeringshjälp från Bund till förbundsländerna. (Kilper/Lhotta 1996: 178 f.). Men trots unitariseringstendenserna ville Bund aldrig avskaffa den federala strukturen utan fortsätta att fatta beslut ihop med förbundsländerna. Så exempelvis har Bundesrat uppvärderats i betydelse. Men i realiteten prägades federalismen åt det fastlåsta konsensustänkande. Saknas konsensus fattas inga beslut. Detta har lett till en kö av olösta sakproblem som väntar på reform (*Reformstau*).

2.2 Tre nyckelfrågor: ansvarsfördelning, finanspolitik, territoriell indelning

Den avgörande orsaken till den urspårade federalismen var den suddiga fördelningen av kompetenser mellan Bund och Länder. Därom är alla experter överens (Böhmer 2006: 15-23; Hrbek 2006: 139-157). En annan orsak är den centraliserade finanspolitiken. Då däremot den rådande territoriella indelningen ges skulden för att det federala systemet inte fungerar måste detta ifrågasättas; såväl konkreta erfarenheter som ny forskning vederlägger detta.

2.2.1 Allt färre befogenheter för förbundsländerna – allt mer urholkad federalism

Enligt grundlagen skulle staten lagstifta inom de flesta områden medan förbundsländernas lagstiftande kompetenser begränsades till kultur, skolväsende, högskola, främjandet av konst och vetenskap, press, radio och TV. Vidare fick förbundsländerna befogenhet att utöva lagstiftande rätt över polisväsende, byggnation och vattenförsörjning. Jämte dessa kompetenser på sakområden hade förbundsländerna överhöghet över sina egna, de mellanliggande landkretsarnas och kommunernas förvaltning samt ansvaret för genomförandet av de flesta lagar.

Alla utrikespolitiska angelägenheter skulle skötas av Bund även om förbundsländerna fick rätt att sluta avtal med andra stater inom sina lagstiftande områden, så exempelvis i ett avtal om vattenskyddet i Bodensee mellan de tyska förbundsländerna Baden-Württemberg och Bayern med Schweiz och Österrike. Dessa avtal måste godkännas av Bund. Däremot kan förbundsländerna ingå regionala samarbeten och överenskommelser utan att ha tillstånd från statsmakten.

År 1992 utökades förbundsländernas kompetenser i EU genom "Europa-Artikeln" § 23 i grundlagen. Enligt denna kan även de enskilda förbundsländerna göra sina röster hörda i Ministerrådet inom de områden där de har lagstiftande befogenheter (Weihe-Lindeborg 2001/2005: 109).

Inom rättskipning och ett fåtal andra frågor finns en "konkurrerande lagstiftning" (Laufer/Münch 1998: 133). Här är det förbundsländerna som primärt har befogenhet att skipa rätt (genom de många rättsliga instanser som finns på den regionala nivån: "kvantitativ makt"). Men visar det sig att rättskipningen kräver särskilda lagar på högre nivå (arbetsdomstol eller liknande) eller om en dom på regional nivå befaras få vittgående konsekvenser för staten i sin helhet överförs den lagstiftande - i detta fallet rättskipande - makten till Bund.

På vilket sätt har då förbundsländernas kompetenser försvagats? En huvudorsak är att det federalistiska sättet att lösa problem genom en tävlan mellan regionerna om "*best practice*" negligerats. I stället har den tidigare nämnda självanta koordineringen mellan förbundsländerna drivits till sin spets. Inom de områden där de verkligen har en chans att sätta en egen accent har detta inte utnyttjats. I stället har förbundsländerna samlats till horisontella ministerkonferenser och förhandlat fram gemensamma lösningar ofta i samråd med någon företrädare för Bund. Detta är inte längre federalism utan pseudofederalism.

En annan viktig orsak är den aldrig sinande strömmen av ramavtal som Bund etablerat inom praktiskt taget varje område. Statsmakten beslutar om en laglig ram för ett politiskt innehåll vilket ska bestämmas av förbundsländerna. Men även i detta fall har Bund möjlighet att skjuta det regionala agerandet åt sidan och själv bestämma om innehållet - om "behov anses föreligga". På det viset har Bund kunnat "blanda sig i" (i negativ bemärkelse) eller "måna om" (i positiv bemärkelse) ländernas angelägenheter inom ett flertal områden, bland annat inom högskola och forskning, inom skolväsende och kultur, inom vattenförsörjningen på omvägar via miljöpolitiken, inom planering och byggnation etc. Enligt experterna finns knappast ett enda projekt de senaste åren där förbundsländerna gjort bruk av sin egen kompetens - i samtliga fall har lagar stiftats genom Kooperation med Bund.

I det sammanhanget ska påpekas att Kooperationen även varit av godo. I en viktig fråga hade mer Kooperation och mer centralstyrning varit önskvärd - inom skolan. Så exempelvis måste ifrågasättas om det är fördelaktigt att förbundsländerna egenmäktigt får bestämma hur läroplanen ska organiseras. Detta leder ofta till problem för elever som flyttar mellan förbundsländerna, till exempel från Schleswig-Holstein till Bayern, där kraven är de högsta i landet. I de flesta

fall måste de nyinflyttade gå om ett år för att hinna ikapp. Likaså visar det internationella rankingförfarandet PISA på stora skillnader i förvärvat kunskap mellan olika förbundsländer. Mot bakgrund av de konkreta erfarenheter som gjorts och görs av skolsystemet kan man slå fast att en skola med mer enhetliga lösningar och en central läroplan enligt skandinavisk modell fungerar bättre.

Den tyska sjukvården å andra sidan är i sin helhet ett verksamhetsområde som åligger Bund i syfte att ge likvärdig vård över hela landet. För att underlätta förhållandena inom det splittrade försäkringsväsendet med dess många olika försäkringskassor av dels statlig, dels privat natur har regeringen nu beslutat att införa ett sjukvårdskort – likt ett ID-kort – för alla medborgare. Däremot hör de 2 139 sjukhusen i hela landet till förbundsländernas ansvarsområde. Sedan år 1991 har dock investeringen i sjukhusen gått ned med 25%. Hittills har kostnaderna för stationär behandling varit olika mellan förbundsländerna; detta kommer att ändras till en enhetlig tariff år 2009.

2.2.2 Finansutjämning eller konkurrens

Enligt den första versionen av grundlagen 1949 skulle varje förbundsland ha rätt att uppbära skatt och själv stå för sina utgifter, en bestämmelse som dock motverkades av kravet på likvärdiga levnadsförhållanden. Följden blev ett nytt beslut: Bund skulle uppbära de viktigaste skatterna (inkomst- och företagsskatt) = drygt 70% av statens inkomster och dela dessa mellan stat, förbundsländer och kommuner. Detsamma kom att gälla för omsättningsskatten.

Enligt de fördelningsmallar som gäller i dag delas inkomstskatten lika mellan stat och förbundsländer (42,5%) medan 15% går till kommunerna. Företagsskatten delas lika mellan Bund och Länder medan staten behåller 51,4% av omsättningsskatten, förbundsländerna får 46,5% (den fördelas efter antalet invånare i varje region) och kommunerna 2,1 %. Hur skatteintäkterna fördelas bestäms i lagen som måste godkännas av Bundesrat. Av de smärre skatteintäkterna går de indirekta skatterna till staten medan de direkta skatterna uppbärs av förbundsländerna. Därutöver finns ett flertal finanstransfers från stat till region vilka ändras kontinuerligt. Genom dessa förfaranden söker man åstadkomma en *vertikal finansutjämning* (Kilper/Lhotta 1996: 186-187).

Därutöver finns en *horisontell finansutjämning* (*Länderfinanzausgleich*) som innebär att de just nu fem finansstarkare förbundsländerna betalar för landets merpart (11 förbundsländer) av finanssvaga förbundsländer (Zimmermann

1981:121-127) Man talar om givar-regioner och mottagar-regioner. Meningen är att mottagar-regionerna ska komma upp till mellan 96-99% av det tyska genomsnittet. Under årens lopp har flera förbundsländer växlat status; mottagar-regionen Bayern exempelvis är idag den näst största givar-regionen efter Hessen. Andra givar-regioner (2007-08) är Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen och stadsstaten Hamburg. Men det vore fel att tro att givar-länderna ger av sitt överflöd. Ty såväl Hessen som gav bort 2,4 miljarder euro 2006 som Baden-Württemberg och Bayern har skulder på upp till 19% av sin BIP. I de östtyska förbundsländerna ligger skuldkontot på mellan 40-50% av BIP med ett rekord för Berlin (71,7% = 64 miljarder euro). Våren 2006 gjorde Berlin ett försök att få de andra förbundsländerna att betala huvudstadens skulder genom att överklaga inför Bundesgerichtshof, vilket dock avslogs.

Sedan återförenandet har de största givarländerna svårt att komma till rätta med det finansiella nödläget som även drabbar dem. Hessen exempelvis som gav bort 8,4% av sina intäkter 1989 måste betala 11,2% 10 år senare. För ett par år sedan sökte även de största givar-länderna att sänka sin betalningsplikt men även deras överklagande inför Bundesgerichtshof misslyckades. Detta skulle strida mot den i politisk praxis omsatta solidariteten mellan landets olika delar. Deras argument är att de finanssvaga länderna slösar på deras bekostnad, vilket ofta stämmer.

I maj 2006 samlades givarländerna till ett internt möte i Bayern för att försöka hitta någon lösning på den förprogrammerade finansnöden.⁶⁾ Allt fler önskar ett slut på solidariteten och mer konkurrens. Mottagar-regionerna måste ställas till svars hur de förvaltar de pengar de får. Ty man närmar sig en situation där givar-länderna inte längre kan betala. De ser en ny territoriell indelning med färre förbundsländer som en lösning. Men detta kan ifrågasättas.

2.2.2 Den eviga stridsfrågan om en ny territoriell indelning

Det brukar hävdas att federalismen fungerar bättre i en federation, där regionerna är relativt likvärdiga i fråga om finanskraft. Eftersom finanssvaga regioner måste ha någon att ty sig till vänder de sig i regel till statsmakten för att få hjälp och hotar därmed det federala systemets handlingskraft - lyder ett *credo* från finansstarka regioner. I Tyskland föreslår givarregionerna Hessen, Baden-Württemberg och Bayern en reduktion av antalet förbundsländer (16) till mellan 7-9.

Frågan är om deras argument verkligen stämmer. Ty erfarenheten visar att

en regions storlek respektive befolkningsunderlag ofta inte är utslagsgivande för dess ekonomiska kraft. Dessutom genomgår enstaka regioner i likhet med stater konjunkturella växelbad. I Tyskland exempelvis var stadsstaten Hamburg länge på minussidan. I dag är Hamburg (1,8 milj. inv.) en av givarregionerna och gav bort 618 miljoner euro (2006) medan största förbundslandet Nordrhein-Westfalen (18, 1 milj. inv) bara kunde bidra med 131 miljoner euro. Likaså finns små framgångsrika kantonen i grannlandet Schweiz. Erfarenheten visar att innovation och kreativitet som förutsättning för ett vitalt regionalt ekonomiskt klimat inte hänger samman med en regions storlek (territorium och invånartal). Därutöver visar nyare forskning bland annat av professorn för förvaltningsekonomi Gisela Färber att det inte är en ny territoriell indelning som behövs utan en annan finanspolitik som bland annat innebär en decentralisering av rätten att uppbära skatt (Färber 2006: 158-182).

Enligt tyska grundlagen måste territoriella ändringar på regional nivå godkännas genom folkomröstning. År 1996 röstade exempelvis invånarna i Brandenburg mot en fusion med Berlin. Ett undantag var sammanslagningen av Baden och Württemberg år 1952 (Lindeborg 1999: 101-112). Enligt regeringskällor vill nu Bund stryka denna bestämmelse i grundlagen, men det är inte troligt att ett sådant förslag skulle godkännas av Bundesrat.

3. FEDERALISMREFORMEN 2006 – ETT FÖRSTA STEG TILL EN NY ANSVARSFÖRDELNING

I Tyskland är en överväldigande majoritet av politiker, experter och invånare klara förespråkare för ett federalt system; de ville ha en reform som stärker federalismen för att exempelvis kunna omsätta subsidiaritetsprincipen. Lika klart är att de ville ha en fortsättning på det kooperativa systemet; en dualism av amerikansk typ anses inte passa för Tyskland. Ty den kooperativa federalismen är en garant för både likvärdiga levnadsvillkor och för mångfald inom exempelvis kultur och regional respektive lokal politisk organisation. Medan man försummat att ta tillvara möjligheten till pluralism i fråga om lösningar, är pluralismen i fråga om geografisk polycentrism väl tillgodosedd i landet och har gynnat framväxten och utbredningen av ekonomiska, kulturekonomiska och bildningspolitiska kluster.

Det viktigaste åtagandet för reformatörerna var dels att sänka antalet medbestämmandelagar i Bundesrat till 40%, dels att kompensera förbundsländerna genom att tillerkänna dem fler kompetenser. Detta har också skett. För för-

bundsländerna finns nu större möjligheter att hitta egna lösningar i en rad frågor. Men utvecklingen går långsamt. Enligt säkra källor sänktes antalet medbestämmandelagar bara med 4% (maj 2008).

Efter reformen har nu Bund utöver sina "gamla kompetenser" (utrikespolitik etc.) ensam hand om den inre säkerheten/skyddsåtgärder mot terrorism, kärnenergi-frågor, folkräknings- och utvisningsfrågor och skyddsåtgärder för att förhindra att delar av det tyska kulturarvet avyttras utomlands. Inom ramen för den konkurrerande lagstiftningen har Bund befogenhet att ta över denna i frågor som rör miljön (naturskydd, landskapsvård och vattenförsörjning) och i frågor vilka rör kriterier för intagning och avslutning vid universitet och högskolor (också den en gammal kompetens). Inom ramen för Europa-politiken har förbundsländernas medverkan inskränkts. De får numera endast yttra sig i frågor som rör kultur, skola och medier och då genom en utsedd företrädare från Bundesrat. Detta har lett till missnöje i förbundsländerna.

Utöver sina "gamla kompetenser" där dock vattenförsörjningen gått över i den konkurrerande lagstiftningen har förbundsländerna fått en rad nya befogenheter, för det mesta i konkreta sakfrågor där likvärdighetsprincipen inte löper risk att försvagas.⁷⁾

Likaså skulle gränsdragningen mellan kompetenserna befrämjas om samtliga ramavtal och blandfinansieringen (Bund-Länder) avskaffas, beslutades det. Även detta har visat sig bereda svårigheter. Så exempelvis kom häftiga reaktioner från högskolorna och det tyska forskningsrådet (*Deutsche Forschungsgemeinschaft, DFG*) då det bestämdes att investeringarna från Bund inom de områden där förbundsländerna har kompetensen (dvs. även inom högskolan) skulle upphöra. Detta ändrades i sista minuten och det bestämdes att Bund fortfarande kan investera i olika forskningsprojekt och program.

Trots att reformen är ett framsteg har den minst en allvarlig brist - en "*Abweichungsrecht*" (en rätt att avvika) för förbundsländerna som kommer att leda till oklarheter. Denna gäller tre områden, miljöfrågor, högskoleväsendet och förvaltningsförfaranden. I regel har förbundsländerna rätt att bestämma hur de förvaltningstekniskt vill omsätta en lag som Bund bestämt. I de fall där Bund nu vill bestämma hur omsättningsförfarandet ska se ut kan ett eller flera förbundsländer ha en avvikande mening. Därefter får Bund ta ställning till deras förslag, därefter går ett nytt förslag från Bund till förbundsländerna etc. Efter som det inte finns någon tidsgräns befaras en "ping-pong-effekt".

3.1 Finanspolitiken i stöpsleven inför reformens del II 2009

Inför en reform av finanssystemet är det två frågor som står i centrum – dels hur inkomsterna ska fördelas mellan statsmakt och förbundsländer, dels hur förbundsländernas skulder ska kunna kontrolleras och minskas. När det gäller inkomster i form av skatteintäkter föreslår flertalet ekonomiska experter någon form av decentraliserad beskattningsrätt. Hur skatteintäkterna skulle fördelas är däremot oklart; enligt det mest populära förslaget från vissa ekonomer ska Bund uppbära inkomstskatterna och bli befriad från tvånget att dela med sig av dessa medan förbundsländerna föreslås ska ha rätt till momsen i sin helhet.

Skuldsättningen av förbundsländerna är en svårare fråga att lösa. I debatten cirkulerar tre modeller:

- enligt den första får skuldsättningen inte överskrida en viss gräns; gör den det ska ett system av sanktioner komma till användning. Men detta är svårt att genomföra. Hur ska man kunna beräkna hur stora skulder det ena eller andra förbundslandet får göra? Vilka mallar ska man gå efter? För att komma till rätta med det problemet krävs en lika stor undantags- som sanktionskatalog. Likaså vore det svårt att enas om en oberoende dömande instans: Bundesbank eller Bundesrevisionsverket har föreslagits;
- enligt den andra modellen ska de rådande Maastricht-reglerna också gälla för förbundsländerna. Men problemen vore desamma som i första modellen;
- med den tredje modellen, som är den mest kreativa, vill man införa en s.k. skuldbroms enligt schweizisk frivillig förebild. I Schweiz har hittills knappt hälften av kantonerna frivilligt beslutat att agera enligt ett skuldbromssystem. Det innebär exempelvis att om skulderna i en kanton riskerar att överstiga mer än 2% kan kantonen i fråga höja skatten eller också kan man via folkomröstning besluta att avstå från ett planerat dyrbart projekt. Så håller man sin debit och kredit under kontroll. Denna modell förutsätter dock en viss decentraliserad beskattningsrätt och ett större urval av frågor vilka borde avgöras per referendum.

I slutet av år 2008 ska ett förslag till finansreform ligga färdigt. Meningen är att det ska träda i kraft år 2009. Hur avgörande denna reform är visar ett yttrande i Förbundsdagen av finansminister Peer Steinbrück år 2006: *"Endast tre personer förstår verkligen hur de ekonomiska relationerna mellan Bund och Länder fungerar. Den ene är nu död, den andre blev sinnesförvirrad och den tredje som ännu tillhör Förbundsdagen har glömt bort allt"*. Citerad i Die Zeit 4.1.2007)



II. HESSEN – EN REGION MITT I TYSKLAND

1. INLEDNING

En utmärkt infrastruktur inom alla områden, väl utbildade invånare, en internationellt konkurrenskraftig forskning, hög levnadskvalitet, bra miljö och ett mångfaldigt kulturutbud – så lyder beskrivningen av 2000-talets Hessen drygt 60-år efter dess grundande 1946.

Vår fråga är hur Hessen nått en sådan position, vilka satsningar har gjorts och görs och vad kan man vänta sig av framtiden? Skulle Hessen kunna bli en förebild för andra förbundsländer och för andra regioner i Europa?

2. ENHET OCH MÅNGFALD

Med 6,1 miljoner invånare är Hessen landets femte folkrikaste region. Fördelade på 21.000 kvadratkilometer är 12 landkretsar och 426 städer och kommuner

med Wiesbaden som huvudstad och säte för den regionala regeringen. Ett enat Hessen finner vi bara under Philipp den Ädelmodiges glansfulla regeringstid, då protestantismen infördes (1526) och Europas första protestantiska universitet grundades i Marburg (1527); annars var Hessen splittrat. Efter år 1600 fanns 13 suveräna territorier på hessiskt område.

Efter 1945 skapades ett nytt förbundsland Hessen genom en sammanslagning av det tidigare grevskapet Hessen-Kassel, furstendömet Hessen–Darmstadt och det före detta preussiska hertigdömet Nassau. Däremot måste Hessen avstå från sina traditionella territorier väster om Rhen, Rhen-Hessen, till Rheinland-Pfalz. Idag delar man in Hessen i tre mikroregioner: Nordhessen (med Kassel som centralort), Mittelhessen (med Marburg och Giessen som huvudorter) och Südhessen / Rhein-Main-Gebiet (=område) med Frankfurt am Main, Wiesbaden och Darmstadt som viktigaste centra.

Använder vi ”ekonomisk styrka” som kriterium gäller indelningen: Nordhessen (med universitet i Kassel) är relativt struktursvagt och har Hessens högsta arbetslöshet. Landsbygden där och i mellersta Hessen präglas av skogs- och lantbruk; några mikroregioner där är så struktursvaga att Hessen fått bidrag från EU (60 miljoner euro/år) under perioden 2000-2006. Mittelhessen klarar sig relativt bra - mycket tack vare sina två universitet; mikroregionen Rhein-Main däremot är ett av Tysklands ekonomiskt starkaste områden med Frankfurt am Main som internationellt finanscentrum, med Europas största flygplats efter Heathrow och ett flertal stora företag (Hoechst-Avanti-Sanofi, Merck, Degussa, Braun, Wella, DHL, Opel-GM etc.) Utöver universiteten i Frankfurt/Main och Darmstadt finns den internationella högskolan för ekonomi i Oestrich-Winkel i vinregionen Rheingau längs med Rhen. Här framställs världens bästa vita vin, Riesling, bättre än franska och andra sydeuropeiska viner.

I dag är Hessen ledande inom den globalt tongivande tyska miljöindustrin och har påverkat utvecklingen både inom Bund och som förebild för andra förbundsländer. I ännu ett avseende har Hessen haft en modellfunktion – inom kulturlivet. Tillsammans med kommunerna satsades på de hessiska städerna som framstående kulturstäder; så exempelvis utvecklades Frankfurt am Main till en europeisk kulturmetropol (Lindeborg 1991: 81-87). En kraftig tillväxt inom den kulturrelaterade industrin och turismen har vidare lättat trycket på arbetsmarknaden. Enligt en studie (augusti 2008) sjunker arbetslösheten snabbare i Hessen än i tyskt genomsnitt (från 6,7% till 6,3%) från årets början. Likaså är satsningen på turism ett beprövat sätt att skapa mer regional identitet. Det har visat sig att attraktiva regioner dit människor gärna åker på semester främjar den

regionala medvetenheten. Med 170.000 anställda är Hessen vidare ett europeiskt centrum för logistik.



3. HESSENS VÄG MELLAN EUROPA, STAT OCH KOMMUN

3.1 Försvarare av federalismen

Fram till 1999 styrdes Hessen mestadels av socialdemokratiska regeringar; under denna tid utvecklades Hessen till en välståndsregion. I flera avseenden har Hessen haft modellkaraktär. Så exempelvis var Hessen det första förbundslandet med de Gröna i regeringsställning då den senare utrikesministern (1998-2005) Joschka Fischer blev Förbundsrepublikens förste regionala miljöminister. Året efter valet av en socialdemokratisk-grön koalitionsregering för Förbundsdagen 1998 valdes en kristdemokratisk-liberal (CDU-FDP) koalition i Hessen. År 2003 återvaldes kristdemokraterna med full majoritet; samma år bestämdes (genom folkomröstning) att valperioderna i Hessen skulle ändras från fyra till fem år. Valet 2008 (27.1) blev "oavgjort"; med 42 mandat vardera hittade varken kristdemokrater eller socialdemokrater lämpliga koalitionspartner med tillräckligt många man-

dat för att kunna bilda en regering. I avsaknad av en vald majoritetsregering uppehålls regeringsarbetet av kristdemokraterna sedan den 5 april 2008.

Inom EU har Hessen på sistone skapat sig ett namn som en uttalad förespråkare för subsidiaritetsprincipen. Likaså är Hessen pådrivande när det gäller att ge det tyska språket mer utrymme i EU.

3.2 Betydelsen av kommunal och mikroregional samverkan inom och utom regionen

År 1969 blev ett märkesår för Hessens sydligaste del. Det året ingicks ett fördrag mellan förbundsländerna Hessen, Baden-Württemberg och Rheinland-Pfalz för att samordna den rumsliga planeringen i ett område som sträckte sig över delar i samtliga tre förbundsländer kring floderna Rhen och Neckar, Rhein-Neckar-Dreieck (=trehörning). Området motsvarade det historiska Kurpfalz, men en samverkan inom förvaltning och politik, inom utbildning och handel och senare inom trafik och industri existerade sedan medeltiden (Fischer 1993:1-9, 1996). Vissa samarbetssträvanden på 1920-talet materialiserades dock först 1951 med en kommunalt förankrad samarbetsgrupp som följdes av ett "Raumordnungsverband Rhein-Neckar" 1969.⁸⁾ Sedan 2005 har Rhein-Neckar-Dreiecks politiska status åter ändrats; då undertecknade de tre förbundsländernas ministerpresidenter ett fördrag som ger "Region Rhein-Neckar" (drygt 2,3 milj. inv. och 100.000 industrier) egna kompetenser att bestämma sin rumsliga planering och trafik. Samtidigt erkändes Rhein-Neckar som en av landets sju metropolregioner som i europeiska och andra internationella sammanhang uppträder som en enhet.



Med Rhein-Neckar-Dreieck som förebild har de länge närda planerna på en liknande samverkan i Rhein-Main-Gebiet (4,5 milj.inv). tagit fart. Utöver Frankfurt/Main, Wiesbaden och vetenskapsstaden Darmstadt vill man slå sig samman med en flik av östra Rheinland-Pfalz omkring Mainz. Men "Region Rhein-Main" har fortfarande svårigheter att komma ur startgroparna. Olika försök att samordna olika verksamheter strandade innan de ens kommit upp till debatt så man satsade på den verksamhet som är minst kontroversiell – en lös sammanslutning i syfte att främja ekonomi och näringsliv. Den huvudsakliga orsaken till ett närmast inre motstånd mot samarbetet - visar ett flertal studier och undersökningar - är frånvaron av en gemensam identitet och samhörighetskänsla. En vision för framtiden är att Rhein-Neckar-Dreieck och Rhein-Main-Gebiet kommer att växa ihop.

Båda exemplen visar på betydelsen av kommunal och mikroregional gränsöverskridande samverkan inom och utom ett förbundsland. Mikroregionala synergier är här ett nyckelbegrepp. På flera håll i Tyskland håller man nu på att leta fram liknande konstellationer som i Rhein-Neckar-Dreieck och Rhein-Main-Gebiet.

Att en regering i ett förbundsland under fem år kan ändra den politiska kursen i rakt motsatt riktning till en väl inarbetad politik ser vi exempel på i Hessen. Där är skillnaden mellan ett socialdemokratiskt och kristdemokratiskt styre påfallande i jämförelse med exempelvis Nordrhein-Westfalen eller Saarland. Så exempelvis satsar den starkt neoliberala och delvis extremt konservativa ministerpresidenten Roland Koch på tillväxtregionen Rhein-Main samtidigt som Mittel- och Nordhessen i många avseenden negligeras. Därmed bryter Koch mot den polycentriska *modus operandi* som annars utmärker den tyska federalismen.

Detta uppenbaras i de satsningar inom den offentliga sektorn som kommer Rhein-Main-regionen till del medan förbundslandets mellersta och norra delar sätts på sparlåga, bland annat i omändringen av kollektivtrafiken. Eftersom Bund stryker vissa subventioner för regionaltrafiken hamnar ansvaret för denna på region och kommuner. Från december 2006 har olika spåråtgärder lett till inställande av tågtrafik med höjda biljettpriser. I Rhein-Main-regionen har man kommit relativt lätt undan (få inställda tåg och en höjning av biljettpiserna om 5,9%). I Mittel- och Nordhessen däremot har servicen försämrats samtidigt som priserna börjat höjas med sammanlagt 15,9% fram till 2010.

För att stärka synergier i Nordhessen grundades en "Förening för regional utveckling" 2002, en sammanslutning av företagare, politiker och forskare. Här

satsar man nu på en mikroregional profil kring alternativ energi-utveckling och kring mobilitetsekonomi (trafik, turism och wellness). Men två år senare, visade en studie från universitetet i Kassel, att de investeringar som gjorts och de EU-pengar som kommit Nordhessen till godo till väsentlig del investerats på fel plats – för mycket i fysisk infrastruktur och för litet inom forskning. En ökad samverkan mellan företag och forskning ska nu ändra på detta. Ett framgångsrikt exempel är kommunen Alheim, där tre solenergiparker (40 nya arbetsplatser) försörjer kommunen med 38% av dess energibehov; i det närbelägna Niestetal ligger Europas största tillverkare av en apparat som automatiskt riktar in solarplattorna mot solen.

Till skillnad från Nord- och Sydhessen vilka utgör två – om än diametralt motsatta - poler i Hessen hotades Mittelhessen att ”klämmas sönder” mitt emellan. För att kunna överleva måste man sluta sig samman. Efter en första samverkan mellan kommunalpolitiker, företag och forskare, ”Mittelhessen-Runde” (1986) bildades 2003 en ”Förening för regional utveckling”. I Mittelhessen står forskningen i centrum med ett tyskt centrum för nano-teknologi som ett projekt; en Nanopark är i planering. Likaså tvingade den hessiska regeringen de båda rivaliserande universitetsstäderna Marburg och Giessen att inte bara fusionera sina universitetskliniker (2005) utan de har också privatiserats under en gemensam ägare och gemensam förvaltning (1.1.2006). Det insolventa Giessen förespråkade en privatisering dock utan samgående medan Marburg som gått med vinst varken ville det ena eller andra. Det återstår nu att se om detta vågade experiment kommer att leda till mer inomregional synergi i Mittelhessen.

Som vi ser är det viktigt att såväl Nord-som Mittelhessen samlar sina krafter för att inte hamna på bakgården när Rhein-Main-samarbetet tar fart. Det är en av den tyska federalismens starka sidor – ett allmänt spritt medvetande om att polycentrism är synonymt med överlevnad.

4. NYA VÄGAR INOM FÖRVALTNING OCH NÄRINGS-LIV - ”KONZERN LAND HESSEN” (KONCERNEN HESSEN)

I Hessen innebär en ny förvaltningsreform (Reform der Landesverwaltung) som inleddes år 2000 mer samverkan med näringslivet bland annat genom omfattande privatiseringsprojekt och genom PPP (Public Private Partnership) men också genom utbyggnad av regionegna kommersiella verksamheter. Samtidigt vill man öka effektiviteten inom både administration och näringsliv genom att

minska byråkratin och genom införandet av nya styrmetoder inom förvaltningen. För investerare innebär det betydligt kortare väntetider innan de kan starta en verksamhet; förhållande överlappande processer ska spanas in och avskaffas. Åtminstone i Frankfurt/Main har detta gett resultat. År 2007 var "Mainhattan" nummer ett bland tyska metropoler i fråga om nystartade företag.

En annan förbättring som Hessen ännu är ensam om och som man hoppas ska kunna bli en förebild för de andra förbundsländerna är avskaffandet av den kameralistiska bokföringen och ersättandet av denna med dubbel bokföring likt ett storföretag. Den möjliggör uppställningen av en så kallad koncernbalans dvs. en jämförelse mellan förbundslandets tillgångar och förmögenhet å ena sidan och dess utgifter å den andra. Med en sådan överblick kan nu frågan besvaras hur relationen mellan debit och kredit kan förbättras. Samtidigt har det ekonomiska ansvaret decentraliserats. Varje myndighet och varje institution måste själv lära sig hushålla.

Men detta är inte alltid den mest optimala lösningen visar utvecklingen vid universitetet i Marburg. Där är universitetets inriktning utelämnad till universitetspresidentens godtycke, vilket lett till ett flertal egenmäktiga beslut.⁹⁾

Privatiseringskampanjen innebär att det hessiska statskansliet som håller i förvaltningsreformen prövar varje regional verksamhet för att undersöka vilka som kan privatiseras i sin helhet eller om PPP är en bättre lösning. Så exempelvis har förvaltningen av Hessens jordbundna tillgångar (skogar, lantbruk, stuterier, fastigheter) förts över till en privat firma i avvaktan på försäljning. Detsamma gäller för förvaltningen av de delvis statliga mineralbaden i kända kurorter (innan baden säljs till investerare inom wellnessbranschen). Likaså bantas de egna laboratorierna ned (dricksvattenkvalitet, läkemedelsinspektion, konsumentskydd) innan uppdragen går till privata intressenter; detsamma gäller för avvecklingen av regionbyggnadskontoret till förmån för privata arkitekter och ingenjörer.

Privatiseringskampanjen är inte oomstridd. Störst uppmärksamhet och många kontroverser åtföljdes beslutet att privatisera de båda universitetssjukhusen i Giessen och Marburg, vilka nu ägs av sjukhuskoncernen Rhön-Klinikum. Resultatet efter två år är omstritt. Så exempelvis talar sjukhuspersonalen om en "sjukvård för profit i stället för vård". Uppmärksammas är också privatiseringen av det första tyska fängelset - i Hünfeld. Driften av fängelset har lagts ut på en privat firma. 76% av de 450 fångarna är heltidsanställda och utför olika slags arbete.

5. EGNA KOMPETENSER - INOM SKOLA OCH UTBILDNING, KULTUR OCH TURISM

Striden om vem som fortsättningsvis skulle ha befogenheter över skolväsende och högskolor var den fråga som ledde till att det första försöket till federalismreform misslyckades år 2004. För att reformen 2006 skulle gå igenom måste Bund ge med sig och låta regionerna bestämma över skolans innehåll och organisation. I Hessen innebär detta både försämringar och förbättringar. En försämring är att heldagsskolan inte kommer att införas på samma heltäckande sätt som exempelvis i Rheinland-Pfalz.¹⁰⁾ Vill en skola själv bekosta heldagsundervisning kan den göra det men utan finansiellt stöd från förbundslandet.

I stället ger federalismreformen Hessen möjlighet att införa skolaautonomi. Det betyder att varje skola inom ramen för sin tilldelade budget får organisera skolan och undervisningens upplägg som de behagar. Tanken bakom är att skolorna konkurrerar med varandra om bästa organisation, upplägg och resultat i syfte att höja kvaliteten överallt – med en oberoende instans i kontrollfunktion. En annan nyhet inom den hessiska skolan är en vikariepool för lärarvikarier i stället för att anställa nya lärare, vilket innebär att en mängd lärare blir arbetslösa då sommarlovet börjar. Detta är en åtgärd som stött på stort motstånd - det talas om en sekunda undervisning.

Inom högskolan är beslutet att införa väsentligt höjda terminsavgifter (500 euro) den stora stridsfrågan. Sedan beslutet kungjordes i maj 2006 har de fem hessiska universitetsstäderna varit skådeplatser för häftiga demonstrationer med tusentals studenter, blockering av motorvägar och slagsmål med polis. Faktum är att studieavgifter är författningsvidriga; i den hessiska författningen står att utbildningen i Hessen ska vara likvärdig och lika tillgänglig för alla. I juli 2006 överklagade studentorganisationerna inför statsåklargärämbetet men deras överklagande har hittills tillbakavisats. I stället var det den röd-röd-gröna majoriteten i Hessens parlament som i juni 2008 fattade beslutet att avskaffa terminsavgifterna, vilket också genomförts.

I likhet med de flesta regioner i västra Europa är kulturen i Hessen en regional och kommunal angelägenhet som ökar i ekonomisk betydelse. Av de 2.2 miljoner sysselsatta i Hessen stiger antalet arbetande inom kulturekonomin i raskt tempo och utgör idag 115.000 personer. Av de ca. 380 miljarder euro som utgör den sammanlagda omsättningen i alla branscher i Hessen omsätts 19 miljarder euro inom kulturekonomin. Dit hör den internationella och berömda Documenta-

utställningen i Kassel, ett världsevenemang som endast äger rum vart femte år; andra världsevenemang är bokmässan i Frankfurt am Main och musikfestivalen i Rheingau varje sommar.¹¹⁾

6. I STÖPSLEVEN – ORGANISATIONEN AV HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

I syfte att efterkomma kravet på likvärdighet är den tyska sjuk- och hälsovården ett åtagande som Bund ansvarar för: samma slags vård erbjuds överallt. När det gäller de enskilda sjukhusen och deras anställda däremot delas ansvaret mellan regioner och kommuner. För universitetsklinikerna som är en del av högskolan ligger ansvaret hos regionerna; de är arbetsgivare för läkare och annan personal. Hittills har förbundsländerna skött sina universitetskliniker på ett likartat sätt och lönerna har reglerats genom ”Tarifflächenvvertrag”, dvs. lika för alla förbundsländer för att undgå horisontell konkurrens. Alla övriga sjukhus är kommunala eller också drivs de i privat eller institutionell regi, så exempelvis kan en kyrklig inrättning vara ägare.

Medan de kommunala sjukhusen i Hessen följer den nationella mallen så har försäljningen av universitetssjukhusen i Marburg och Giessen försatt dessa i en särställning. Här har regionalregeringen givit sig in på ett vågat experiment. Hur utgången kommer att bli är helt oviss. Eftersom båda sjukhusen (vardera med 1.200 bäddar, ca. 9.000 anställda och en omsättning på ca. 200 miljoner euro/året) är s.k. prestigeobjekt är Rhön Klinikum som tagit över dem dömda att lyckas – såvida de inte tagit på sig så mycket att koncernen rämnar inifrån. Priset som Rhön betalat är 112 miljoner euro och löftet att investera 370 miljoner euro; i Giessen väntar en omfattande sanering av byggnader och utrustning medan Marburg med sina relativt nya byggnadskomplex får ett nytt tumörcentrum (partikelterapi) - det mest avancerade i Europa. En första utvärdering i mitten på juli 2007 visade att koncernen som äger 45 sjukhus på 34 orter fortfarande går med vinst (7%) men att kostnaderna för Marburg-Giessen vilar tungt på företaget som så småningom räknar med en vinst på 10% från de båda sjukhusen.

7. UTRIKES RELATIONER – REPRESENTATION I BRYSSEL

För Hessen som ligger mitt i Tyskland, som saknar kuster och utrikes gränser inskränker sig Kooperationen med andra regioner i andra länder till det transregionala samarbetet. Inte förrän år 1992 inrättades en särskild Europa-avdelning inom det hessiska inrikesministeriet; inte förrän 1992 slöts ett första avtal med en västeuropeisk region, italienska Emilia Romagna. Senare har det bilaterala samarbetet utökats med ytterligare två regioner franska Aquitaine sedan 1995 och polska Wielkopolska år 2000. Idag residerar de fyra regionerna i samma hus i Bryssel. Från början har skapandet av ett medborgarnas Europa med ett starkt gräsrotsperspektiv varit en gemensam målsättning för det regionala samarbetet, som intensifieras genom ett växande antal Kooperationer på gräsrotsnivå. Därutöver koopererar Hessen med den ryska regionen Jaroslawl sedan 1991.

Minst lika viktigt som det europeiska samarbetet är Kooperationen mellan Hessen och Wisconsin i USA sedan år 1976 - en samverkan som äger rum mellan olika branscher och olika verksamheter och som stegvis fördjupas. Sedan några år tillbaka uppträder Hessen och Wisconsin på gemensamma internationella mässor för bioteknologi och medicinteknik.

8. HESSEN I BRYTNINGEN

Vad som alltid verkat enande i Hessen är välståndet och medvetenheten om regionens ekonomiska styrka: "Vi kan betala för andra förbundsländer" säger invånarna. Men under den CDU-ledda regeringen trivseln bland invånarna avtagit. Som person och ministerpresident är Roland Koch också impopulär bland CDU-väljare. I början av juli 2006 meddelade en mångårig kristdemokratisk ledamot av regionparlamentet sitt utträde ur partiet: *"En social känsla finns inte längre. Nu handlar det bara om ministerpresidentens maktfullkomlighet"*.

Då Hessen gick till val i januari 2008 visade det sig dock att inte heller förbundslandets socialdemokratiska ledare, Andrea Ypsilanti, var ett gångbart alternativ. Hennes misslyckade försök att låta sig väljas till ministerpresident i koalition med de Gröna och med stöd av det historiskt belastade vänsterpartiet Die Linke ledde till att stödet för henne sjönk ytterligare. I en studie i augusti 2008 visades att ca. 80% av Hessens invånare inte önskar die Linke som tungan på vågen i en röd-grön koalition.

Just nu står Hessen vid en skiljeväg. Om det statiska tillståndet i skrivande stund kommer att fortsätta kommer detta att ha en förlamande inverkan - troligen är nyval den enda lösningen ur den fastlåsta situationen.

III. SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

- Utvecklingen i Förbundsrepubliken visar att det federala systemet urholkats. I stället för en federation förvandlades landet alltmer till en unitarisk förbundsstat. Orsakerna till detta är i lika hög grad allmängiltiga som nationsspecifika.
- Den federalismreform som röstats fram av Bundestag och Bundesrat år 2006 innebär ett första steg för att nyskapa den tyska federalismen. Den viktigaste åtgärden är att komma ifrån ett fastlåst konsensustänkande och sammanblandningen av åtaganden genom att lägga fast bestämda regler för ansvarsutövandet.
- Genom reformen ges mer utrymme för pluralistiska lösningar och för en omsättning av subsidiaritetsprincipen.
- En nödvändig finansiell reform är nu tema för en andra federal reform som ska beslutas år 2009.
- Förbundslandet Hessen har varit en stark företrädare för federalism sedan grundandet år 1946 och har lyckats förena ekonomisk styrka med solidaritet.
- Trots minskade kompetenser har Hessen försökt föra en egen politik t.ex. i miljö- och energifrågor, kulturpolitik och förvaltningsutövande.
- Med den nya federalismreformen bakom sig har Hessen bl.a. inlett omfattande privatiseringskampanjer. Alltmer utrymme och förtroende ges å ena sidan till marknadens krafter å den andra till självbestämelse i institutioner. Det är en politik med en viss experimentkaraktär och oviss utgång. Negativt är att detta sker genom åsidosättande av oppositionella och andra röster vilket lett till en förlust av jämvikten i Hessen. Men med en mer pragmatisk politisk stil och en tydligare demokratisk plattform är det möjligt att hitta fram till en balans som skulle kunna göra Hessen till en förebild i Regionernas Europa.

Fotnoter

1. Jfr. Walter, Gerd: „Verantwortung oder Verweigerung?“ artikel i Europäische Zeitung, januari-februari, 1998, sid. 7.
2. Bundesrats funktion är inte att i första hand koordinera och företräda förbundsländernas intressen. Bundesrat är ett författningsorgan som möjliggör för förbundsländerna att medverka till lagstiftning och beslutsfattande i Bund, dvs. på den nationalstatliga nivån.
3. Inom forskningen skiljer man på unitariserande och centraliserande tendenser. Unitariserande tendenser i regionaliserade och federala stater innebär att regioner frivilligt stöder en begränsad enhetlighet i syfte att möjliggöra vissa samhälleliga processer; centralisering däremot innebär att centralregeringen gör anspråk på en monopolisering av makten utifrån ett strikt ”uppifrån-perspektiv”.
4. Så exempelvis kann ett socialdemokratiskt dominerat Bundesrat förhålla eller stödja förslag från en borgerlig regering och vice versa.
5. Se nedan 2.1.3
6. Se artikeln „Untot in die Pleite“ , Der Spiegel 2006/nr. 22
7. Till förbundsländernas kompetenser hör: fängvården; församlingsrätten; vårdinrättningar (pensionärshem, ungdomshem); reglering av affärs öppethållande; tillståndsgivning för spelhallar, mässor, utställningar, marknader; delar av bostadspolitiken; trafik med fordon som används inom lantbruket; delar av infrastrukturplanering; rättigheter som gäller pressen; anställning, avlöning, underhåll av den stora grupp offentliganställda som är ”Beamte” (ungefär: högre tjänstemän, bl.a. hela lärarkåren och professorer).
8. Det visade sig att den rumsliga planeringen var en lämplig fråga att tackla gemensamt.
9. Så exempelvis har universitetets kända och framgångsrika östeuropaforskning lagts ned för att ersättas med ett centrum för islamforskning som ligger i universitetspresidentens eget intresse men som inte har någon som helst tradition i Marburg.
10. I Tyskland var heldagsskolan okänd. I generationer har eleverna från grundskolans första klass till gymnasiet sista alltid slutat sin skoldag omkring middagstiden, en bidragande orsak till att relativt få mödrar (i jämförelse med Skandinavien) sökt sig ut på arbetsmarknaden. Först under de senaste åren har heldagsskolan blivit ett begrepp även om den tar tid att genomföra.

11. Se undersökning från Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung/Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst (utg.), 2003: Hessischer Kulturwirtschaftsbericht, Wiesbaden.

Referenser

- ABROMEIT, Heidrun, 1992: Det verkäpte Einheitsstaat, Opladen
- BENZ, Arthur, 1985: Föderalismus als dynamisches System, Opladen
- BENZ, Arthur, 1995: Verwaltungsmodernisierung im föderativen Staat, in
BEHRENS, Fritz/ HEINZE, Rolf G./ HILBERT, Josef / STÖBE, Sybille/
WALSKEN, Ernst (utg.), Den Staat neu denken, Berlin, sid. 107-126
- BENZ, Arhur/ SCHARPF, Fritz / ZINTL, Reinhard, 1992: Horizontale
Politikverflechtung, Frankfurt/Main och New York
- BÖHMER, Wolfgang, 2006: Der deutsche Föderalismus und seine Reform aus
Sicht Sachsen-Anhalts, i Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung
Tübingen (utg.): Jahrbuch des Föderalismus 2006, sid. 15-23
- FISCHER, Klaus, 1993: Stadtregionale Planung und zwischengemeindliche
Kooperation. Der Raumordnungsverband Rhein-Neckar als Beispiel, i
Vermessungswesen und Raumordnung, 55.Jg. (1993) Heft 3, Sonderdruck,
sid. 1-9
- FISCHER, Klaus, 1996: Die unterschätzte Region – der Rhein-Neckar-Raum
gestern und morgen, i Raumordnungsverband Rhein-Neckar, Heft 11,
Mannheim
- FÄRBER, Gisela, 2006: Die regionalen Auswirkungen dezentralisierter
föderaler Steuersysteme – Probleme und Perspektiven für Deutschland
und Österreich, i Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (utg.),
Jahrbuch des Föderalismus 2006
- HESSE, Konrad, 1962: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe
- HRBEK, Rudolf, 2006: Ein neuer Anlauf zur Föderalismus-Reform: Das
Kompromisspaket der Grossen Koalition, i Europäisches Zentrum für
Föderalismus-Forschung Tübingen (utg.), Jahrbuch des Föderalismus 2006,
sid. 139-157
- JOHNE, Roland, 2000: Die deutschen Landtage im Entscheidungsprozess der
Europäischen Union, Baden-Baden
- KATZENSTEIN, D., 1958: Rechtliche Erscheinungsformen der
Machtverschiebung zwischen Bund und Länder seit 1949, i Deutsches
Öffentliches Verwaltungsblatt.

- KILPER, Heiderose/ LHOTTA, Roland, 1996: Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Opladen
- LAUFER, Heinz / MÜNCH, Ursula, 1998: Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen
- LINDEBORG, Lisbeth, 1991: Kultur som lokaliseringsfaktor, Industridepartementet, Ds 1991:22, Stockholm
- LINDEBORG, Lisbeth, 1999: Regional Deep Structures in the German Cultural Space, i TÄGIL, Sven (utg.), Regions in Central Europe. The Legacy of History, London, sid. 53-115
- (WEIHE)-LINDEBORG, Lisbeth, 2001/2005: Zum regionalen System. Stellenwert der Versammlung der Regionen Europas, Marburg
- MÜNCH, Ursula, 1997: Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufgabenverteilung im sozialen Bundesstaat, Opladen
- NIPPERDEY, Thomas, 1990: Nachdenken über die deutsche Geschichte, Essays, München
- PAPIER, Hans-Jürgen, 2006: Exekutivföderalismus, artikel i Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.12.2006
- SCHARPF, Fritz, 1992: Zur Theorie von Verhandlungssystemen, sid 11-29; Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, sid. 51-97, i: BENZ / SCHARPF / ZINTL, Horizontale Politikverflechtung, Frankfurt/Main och New York
- SCHARPF, Fritz, 1994: Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt/Main och New York
- SCHARPF, Fritz/ REISSERT, Bernd / SCHNABEL, Fritz, 1976: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronoberg/Taunus
- ZIMMERMANN, Horst, 1981: Regionale Inzidenz öffentlicher Finanzströme, Baden-Baden
- Därutöver tidningar och tidskrifter: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurter Rundschau, Neue Gesellschaft Frankfurter Hefte, Oberhessische Presse, Der Spiegel, Vorgänge, Blätter für deutsche und internationale Politik, Die Zeit
- Informationsblad och Newsletters från Hessische Landesregierung och ministerierna.

SJÄLVSTYRELSE I WALES

Av Malin Stegmann McCallion



WALES I STORBRITANNIEN

Wales är en nation i unionsstaten Storbritannien. Wales har inte beskattningsrätt och har bara kompetens vad gäller sekundär lagstiftning. Wales lagstiftningskompetens utökades med Government of Wales Act (2006)¹⁾. Utredningar pågår kring utökat självstyre för regionen. Detta skulle även betyda en tydligare maktindelning mellan Wales och det nationella styret i Storbritannien.

INTRODUKTION

Storbritannien²⁾ är en parlamentarisk demokrati och en konstitutionell monarki. Storbritannien är också en unionsstat bestående av England, Wales, Skottland och Nordirland. Den regionaliseringsprocess som vi har sett i Europa kan även hittas i Storbritannien. 1999 inrättades ett parlament i Skottland och beslutsfattande församlingar i Wales och Nordirland³⁾.

Den första folkomröstningen om självstyre i Wales hölls redan 1979. Då röstade en majoritet emot självstyre.⁴⁾ Resultatet i folkomröstningen var 79,8 procent emot och 20,2 procent för självstyre, en marginal på 4 mot 1.⁵⁾ Detta skiljer sig markant från resultatet i den andra folkomröstningen som hölls 1997 där resultatet var extremt jämnt: 50,3 procent för och 49,7 procent emot självstyre. Valdeltagandet var dock lågt, 50,1 procent röstade. En förklaring till skillnaden mellan dessa två folkomröstningar kan hittas i det politiska klimatet i Wales. Efter en första nekande folkomröstning till självstyre, och år av konservativt styre från Whitehall, växte en uppfattning fram om att det konservativa partiet hade liten sympati för den lokala situationen i Wales. Sålunda växte tanken att Wales var styrd av icke demokratiskt valda politiskt tillsatta organ, så kallade 'quangos'. Självstyre för Wales kom att ses som en lösning på ovan nämnda problem. De politiska skiljelinjerna i den walesiska politiken går dock inte bara mellan anhängare och motståndare till självständighet. Lika viktiga har de djupa skillnaderna varit mellan norra och södra Wales, protestantism och katolicism, industri och jordbruk, walesisktalande och engelsktalande.⁶⁾ Under 1980- och 1990-talet förändrades attityden i Storbritannien påfallande, både inom och gentemot Wales. På mindre än två årtionden har det politiska landskapet och mycket av det som tidigare var walesisk politik och ekonomi förändrats. Detta har resulterat i att Wales har blivit påtagligt mer självsäkert, mer patriotiskt, mer *walesiskt*. 1997 hade walesarna i större omfattning fått ett starkare självförtroende i sin walesiska identitet och det fanns ett stöd för demokratiskt valda walesiska institutioner. Detta kan även ses i att stödet för självstyre i Wales, sedan folkomröstningen 1997, har ökat. Nu stödjer 65 procent självstyre i Wales. Bland supportrarna av självstyre har det uppstått sympati för en uppgörelse i Wales som skall vara mer lik den mellan Storbritannien och Skottland. Wales skulle då ha ett parlament istället för en församling, och det walesiska parlamentet skulle ha makten att både stifta lagar och ha beskattningsrätt. För närvarande så är Wales på väg mot detta ambitiösa mål. En utredning har tillsatts för att undersöka stödet i Wales för ett lagstiftande parlament. Detta kommer att ligga till grund för beslutet om en folkomröstning i frågan eller inte.

Av de tre självstyrande administrationerna i Storbritannien är det Wales som har minst självstyre. Men vad man kan se är att inom de policyområden som Wales har ansvar för har några en ny distinkt walesisk karaktär. Man kan också se ett nytt slags politiker, en politiker som har sin politiska karriär i Wales, samt att dessa nya politiker fattar beslut med Wales i tankarna efter walesiska förut-

sättningar. Det är med stort intresse som debatten om ett walesiskt parlament följs och med spänning ser man fram emot en trolig kommande folkomröstning i frågan. Inte enbart för resultatet utan även för valdeltagandet, då detta ses som en barometer för hur de walesiska medborgarna ger legitimitet till den nationella församlingen, den walesiska regeringen och dess policies.

HISTORIA

Självstyret i Storbritannien berör ca 16 procent av befolkningen. Detta kommer sig av att Storbritannien består av fyra nationer – England, Wales, Skottland och Nordirland. Loughlin har beskrivit Storbritannien som en regionaliserad enhetsstat, jämfört med Sverige som kan beskrivas som en decentraliserad enhetsstat.⁷⁾ England blev en enad monarki med the Act of Union 1536. The Act of Union och sedermera kompletterande lagstiftning fullbordade den administrativa assimileringen av Wales in i det engelska politiska systemet. Skottland var en självständig nation fram till Act of Union 1707. Genom denna lag avskaffades både det engelska och det skotska parlamentet och ett nytt *brittiskt* parlament bildades. Irland å andra sidan har sin egen speciella historia när det gäller förhållandet med Storbritannien (för mer om detta se Bogdanor 1999 eller Kee 1995).

Brittisk politik har förändrats sedan 1999. Vi kan se ett parlament i Skottland som har både beskattnings- och lagstiftningsbefogenheter, samt beslutsfattande församlingar i Wales och Nordirland. Todd⁸⁾ menar att dessa förändringar inte är en produkt av den regionaliseringstrend som vi kan se i Europa. Istället är det vi kan se idag en produkt av bildandet av den brittiska staten. Följden av detta är, menar Todd, att det politiska systemet inte längre ska ses som en centralistisk stat utan som en unionsstat (alternativt som en decentraliserad enhetsstat). Inom denna unionsstat har Westminster suverän makt, även om man kan argumentera för att den har blivit något begränsad. De faktiska förhållanden som vi ser i dagens Storbritannien är mer ambitiösa än vad det var tänkt 1997–1998. Denna förändring av hur man ser på den brittiska staten har tillåtit Skottland att återgå och identifiera sig som en del i en unionsstat. Detta har, kan man argumentera, delvis lett till en bredare debatt i Skottland om självständighet från Storbritannien. Samtidigt pågår en debatt i Wales att församlingen ska ha samma lagstiftningsmöjligheter som Skottland.

Det var inte förrän 1964 som en minister (*Secretary of State for Wales*) blev tilldelad särskilt ansvar för walesiska angelägenheter och ett eget departement

(*Welsh Office*). Det var med detta som Wales fick ett, om än delvis, administrativt självstyre⁸⁾. Det var när Harold Wilson vann valet 1964 som detta skedde, då *labour* uppfyllde sitt vallöfte om (delvis) decentralisering. James Griffiths blev den förste ministern med ansvar för Wales, och för ett departement med begränsad makt över walesiska angelägenheter. Med tiden utökades ansvaret och departementet expanderade. Slutligen så hade departementet fått nästan samma ansvar och kontroll över walesiska angelägenheter som det skotska departementet och dess minister hade över Skottland. Detta ledde till att departementet till slut var tio gånger så stort i både anställda och budget som när det bildades 1964.¹⁰⁾

DEN BRITTISKA STATSILDNINGEN

Storbritannien kan beskrivas som en *asymmetrical decentralised unitary state*, eftersom Wales, Skottland och Nordirland alla har olika politiska beslutsbefogenheter¹¹⁾. Att Storbritannien även beskrivs som en *unitary state* är för att makten fortfarande finns centralt, det vill säga alla andra organ i Storbritannien får sina politiska beslutsbefogenheter från Westminster, Storbritanniens parlament. Där fattar regeringen beslut i monarkens namn som både stats- och regeringschef. I Storbritannien finns ingen skriven konstitution, förhållandet mellan staten och folket baseras på en oskriven författning som består av rättspraxis och överenskomelser. Det är det brittiska parlamentet (Westminster) som stiftar primära grundläggande lagar för hela landet (det vill säga England, Wales, Nordirland och Skottland). Detta gäller dock inte för de ansvarsområden som är *devolved*¹²⁾ till det skotska parlamentet *Holyrood*, den nordirländska lagstiftande församlingen *Stormont* eller den walesiska församlingen *Senedd*. De befogenheter som har förts över till Skottland, Wales och Nordirland kan dock när som helst återtas av Westminster.

Den verkställande makten i Storbritannien utgörs av regering, departement och andra regeringsorgan, kommuner, statliga affärsverk och självständiga organ samt andra organisationer under ministeriell kontroll. Till följd av självstyret har befogenheterna för de ansvariga ministrarna för Nordirland, Skottland och Wales minskat även om de har behållit sina positioner inom regeringen. En uppgift som *Secretary of State* har är att försäkra att hänsyn tas till Wales, Nordirland och Skottland när centrala beslut som berör dem fattas. De företräder också den centrala regeringens politik inom *sina* delar av Storbritannien.

Kommunerna i Storbritannien är ansvariga för uppgifter, till exempel sophämtning och återvinning, som Westminster har fattat beslut om att kommunerna ska utföra. Kommunernas uppgifter är mycket omfattande. Vissa av dessa uppgifter är obligatoriska, vilket betyder att dessa uppgifter är detaljerade i lag. Andra uppgifter är godtyckliga, vilket betyder att kommunerna kan utföra dessa uppgifter om de så vill. I Skottland, Wales och Nordirland har kommunerna mest kontakt med de självstyrande organen, det skotska parlamentet eller de walesiska eller nordirländska församlingarna. Kommunerna i Storbritannien har ca 2 miljoner människor anställda.

STORBRITANNIENS 'REGIONER'

"Devolution" kan i Storbritannien definieras som överförandet av makt från en högre till en lägre politisk inrättning inom statsapparaten.¹³⁾ Detta innebär en process där politisk makt överförs från centralmakten till antingen lokala eller regionala organ. I dagens Storbritannien finns tre olika typer av devolution. Exekutiv devolution exemplifieras av den walesiska nationella församlingen. När det gäller primärt lagstiftande i walesiska angelägenheter fattas besluten fortfarande av det brittiska parlamentet medan den walesiska församlingen har makten att utveckla och implementera policy, till exempel, inom jordbruks-, skogs- och fiskepolitiken. Detta har dock ändrats med *Government of Wales Act* (2006).¹⁴⁾ Exekutiv devolution inkluderar sekundär lagstiftning inom specificerade politikområden. I stort sett kan man säga att den walesiska församlingen har tagit över rollen från det gamla *Welsh Office*¹⁵⁾. Legislativ devolution betyder att man har makten att lagstifta vilket gäller för Skottland. Administrativ devolution innebär att makten att utföra vissa specifika funktioner har decentraliserats.

Storbritannien har konstitutionellt valt en enhetsstatslösning. I Storbritannien finns det komplikationer som försvårar styrandet av en enhetsstat, nämligen att Storbritannien är och har en historia som en unionsstat med olika administrativa och juridiska system inom dess olika delar.¹⁶⁾

Tabell 2. Självstyre i Storbritannien

	Skottland	Wales	Nordirland*
Regionalt organ	Parlament	Folkvald församling	Folkvald församling Nord- och Irländskt ministerråd Brittiskt- och Irländskt ministerråd
Policy behörighet	Primär lagstiftning Sekundär lagstiftning	Sekundär lagstiftning	Primär lagstiftning

* dock ej under direktstyre.

Källa: Stegmann McCallion (2003); Murphy (2003)

Med valet 1997 kom *New Labour*¹⁷⁾ till makten. Ett av vallöftena var devolution, det vill säga självstyre för Skottland, Wales och Nordirland. Det fanns en ambition att förnya och modernisera konstitutionen, eftersom det fanns ett missnöje med den inrikespolitiska situationen i Storbritannien. Med en devolution hoppades man på en annan fördelning av ansvaret. Detta kan även relateras till bredare europeiska trender av territoriell politik.¹⁸⁾

Förhållandet och samarbetet mellan Wales, Westminster och de andra devol- ved delarna av Storbritannien är reglerade av *concordats*. Dessa *concordats* är ett slags gentlemenregler och är inte juridiskt bindande. De har som avsikt att sätta konventioner för hur samarbetet ska ske inom vissa politikområden (som till exempel nationens åsikt inom EU-frågor) där ett utbyte av information sker mellan alla parter. Det finns också mer formella mekanismer genom vilka den centrala regeringen i Whitehall kommunicerar med Holyrood, Senedd och Stormont. Den viktigaste är *Joint Ministerial Council* (för mer om detta se Leeke, Sear och Gay 2003).

Westminsters tidsschema för lagstiftning påverkar den walesiska församlingen och det betyder att det kan vara svårt för församlingen att övertyga den brittiska regeringen i frågor som är viktiga för Wales, samt att ta walesiska angelägenheter i beaktning. Det här har lett till inrättandet av en kommission med syfte att se över den walesiska församlingens befogenheter.

The Government of Wales Bill 2006 trädde i kraft efter valet till den walesiska församlingen i maj 2007. Detta innebar en formell separation mellan den

walesiska församlingen och den walesiska församlingens regering och klargjorde deras respektive roller (dvs. mellan det exekutiva organet och den lagstiftande församlingen). Den innehöll en ny föreskrift om hur walesiska ministrar, samt förste minister, ska vara nominerade av församlingen men bli tillsatta av hennes majestät Drottningen (som också ger sitt godkännande till förste ministern av valet av andra ministrar). Den innebar också att den walesiska församlingen kan förvärva växande lagstiftande makt inom politikområden som är auktoriserade av Westminster, med full lagstiftande makt under den brittiska författningen om den blir godkänd i en framtida folkomröstning. Till sist innebar den även att politiker inte längre kan bli medlemmar av den walesiska församlingen genom sina politiska partiers regionala valsedlar om de inte blir direktvalda till församlingen. Från och med valet i maj 2007 så måste en politiker antingen stå på valsedeln för valdistriktet *eller* på en regional valsedel, han /hon kan inte stå på båda valsedlarna som hittills har varit möjligt.

Enligt överenskommelse mellan Labour och Plaid Cymru har en utredning blivit tillsatt. Denna har till uppgift att undersöka opinionen och stödet i Wales för ett lagstiftande parlament. Detta parlament, om det blir ett ja i folkomröstningen, skulle då ersätta den nuvarande församlingen.

Wales har inte som svenska regioner eller landsting beskattningsrätt. Finansiering sker direkt genom en klumpsumma från staten till den walesiska församlingen för att utträta de uppgifter som självstyret har gett Wales. Det belopp som överförs bestäms enligt *Barnett Formula* (för mer om detta se Leeke, Sear och Gay 2003). Den walesiska församlingen har som uppgift att administrera pengarna och vidarebefordra en del till de lokala myndigheterna (kommunerna). Den walesiska församlingen har en möjlighet till att finna ytterligare finansiering. Den kan nämligen tvinga de lokala myndigheterna att höja sina skatter (*council taxes*). Denna skatt kan inte jämföras med kommun- eller landstingsskatt i Sverige utan den är den enda enskilda skatt som kan tas ut på lokal nivå i Storbritannien. Den introducerades i Wales den 1 april 1993 och tas ut på värdet av ägd egendom.

ANSVAR SOMRÅDEN

Självstyrelseuppgörelsen mellan Westminster och Wales är komplex. Om man jämför självstyret i Wales med det i Skottland så har Wales inte en lika tydlig maktindelning som den mellan Skottland och Westminster. Självstyret i Wales

är baserat på den Nationella Församlingen i Wales (*National Assembly of Wales*) som kan fatta sekundära lagar inom de politikområden som har decentraliserats till församlingen. Den här uppgörelsen ger den walesiska församlingen en tvådelad roll. Församlingen måste tillvarata sin makt att kunna fatta sekundära lagar, samtidigt som den måste lobba mot Westminster för att få mer makt inom de politikområden där det behövs. Församlingen har spelat spelet med sin tvådelade roll med skicklighet. Den har ökat spännvidden genom att introducera framträdande politikområden och genom att markera en tydlig skillnad i dessa politikområden mellan Wales och England (hälso- och sjukvård är till exempel ett sådant politikområde). Trots det kan man finna det svårt att precis kunna säga vad församlingen kan göra eller inte göra.

Förste ministern av Wales är ansvarig för utövandet av den walesiska regeringens (*cabinet*) uppgifter, utveckling av policy samt koordination av devolved politikområden, förhållandet mellan Wales och resten av Storbritannien och Wales utomlands (dvs. utanför Storbritannien), samt personalen inom den walesiska civilförvaltningen.¹⁹⁾ Den förste ministern²⁰⁾ har stöd av en regering bestående av en *deputy first minister*, åtta ministrar och fyra *deputy ministers* som är ansvariga för bland annat ekonomisk utveckling, transport, församlingens affärer, finans, kommunerna och samhällsservice, undervisning och livslångt lärande, hälso- och sjukvård, bostadspolitik, miljö, planläggning och landsbygdspolitik, kultur, walesiska (språket) och walesisk sport. Den walesiska församlingen är ansvarig för mer än 50 allmänna organ och myndigheter, till exempel International Business Wales och Higher Education Funding Council for Wales. Idag är det den walesiska församlingens regering som utvecklar och implementerar politik. Den walesiska församlingens regering är ansvarig inför församlingen, jämför till exempel med hur regionstyrelsen i Västra Götaland eller Skåne är ansvariga inför regionfullmäktige.

Hur fungerar det här i praktiken? Den walesiska församlingens befogenheter är sådana att inom walesisk politik kan den utveckla och implementera policy inom följande politikområden: jordbruk, skogsbruk, fiske och livsmedel, historiska byggnader, kultur, ekonomisk utveckling, undervisning, miljö, hälso- och sjukvård, vägar, bostadspolitik, industripolitik, lokala myndigheter, socialtjänst, idrott och fritid, transport, turism, planlösning, översvämningsskydd och walesiska.

Socknar, grevskap och städer med visst självstyre har funnits i Wales sedan 1500-talet. Deras makt och betydelse ökade och ledde till bildandet av valda för-

samlingar på olika nivåer inom det walesiska samhället (*county boroughs councils*, *urban districts*, och *rural districts*) i slutet av 1800-talet. Detta komplexa system av lokal demokrati var i bruk fram till den första större omorganisationen i Wales 1974. Den innebar att det bildades 8 *county councils* och 37 *district councils*. 1996 skedde ytterligare en omorganisation som ledde till en lokal nivå med 22 organ i Wales. Dessa organ är ålagda att sörja för kommunernas lagstadgade samhällsservice. De kan inte agera inom politikområden där de inte har någon juridisk bas att göra så. I Wales idag finns ett lagstadgat partnerskapssystem mellan den walesiska församlingen och de lokala myndigheterna för samarbete och konsultationer innan lagstiftning sker. Det var *Government of Wales Act* från 1998 som krävde att detta partnerskap skulle inrättas, som erkännande av de lokala myndigheternas betydelse. Det är därför mycket viktigt för walesisk politik att samarbetet och förhållandet mellan dessa instanser fungerar smidigt så att alla kan utföra de uppgifter de blivit ålagda efter bästa förmåga. I Wales betyder det att det är församlingen som sätter de för Wales aktuella målen och prioriteringarna och på det hela har ansvar för finansieringen. Samtidigt bibehåller de lokala myndigheterna en markant grad av självstyre och flexibilitet, då majoriteten av de pengar de får av församlingen inte är öronmärkta.

INTERNATIONELLT SAMARBETE OCH EU

Den permanenta Brittiska representationen i EU (UKREP) representerar hela Storbritannien och deltar i förhandlingar i EU åt den brittiska regeringen. Men informationskontor för Nordirland, Wales och Skottland har öppnat i Bryssel. Dessa kontor finns där för att främja respektive regions intressen. Alla dessa kontor har ett nära samarbete med UKREP. Wales är också medlem i europeiska nätverk som till exempel CPMR (Conference of Peripheral Maritime Regions), RegLeg (Regions with Legislative Powers) och CALRE (Conference of President of European Regional Legislative Assemblies).

Fotnoter

- 1) Se <http://new.wales.gov.uk/about/constitutional/govwalesact2006/brieflegcomp?lang=en> för mer detaljerad information
- 2) Det formella namnet är *Förenade kungariket Storbritannien och Nordirland* men för enkelhetens skull används bara *Storbritannien* och med detta menas även Nordirland om inget annat anges.
- 3) Eller för att vara mer korrekt, återinförande av självstyre i Nordirland. Nordirland har en speciell historia med självstyre inom Storbritannien. För mer information om detta läs till exempel Bognador 1999.
- 4) Chandler 2001:27
- 5) Mitchell 1999:119, Osmond 2005:54
- 6) Pilkington 2002:55
- 7) Loughlin 2001:14
- 8) Todd (2005)
- 9) Pilkington 2002:58
- 10) Loughlin 2001:38
- 11) En bra översikt ges i Trench, A. (2007) *Devolution and power in the United Kingdom* Manchester: Manchester University Press
- 12) Skillnaden mellan *devolution* och decentralisering är enligt Tansey (2004:157): '[i]n a system of DEVOLUTION a higher level of government creates and gives powers to a lower (elected) level of government to exercise'. Jämfört med '[i]n a system of DECENTRALISATION subordinate local administrative agencies are created by a central government and may be given some discretion to interpret central policy and consult local opinion'.
- 13) Bogdanor 1999:2
- 14) Mer information om Legislative Competence Order kan hittas på den walesiska församlingens hemsida <http://www.assemblywales.org/bus-home/bus-legislation/bus-legislation-guidance.htm>
- 15) *Welsh Office*, sedan 1999 *Wales Office*, är det departement och den civilförvaltning inom den brittiska regeringen som har ansvar för Wales. Högste ansvarig inom *Wales Office* är *Secretary of State for Wales*.
- 16) Pilkington 2002:12.
- 17) En del av förnyelse- och moderniseringsprocessen av *the Labour Party* i mitten av 1990-talet var att man började skilja mellan *old* och *new Labour* som en markering av skillnaden i ideologi. Tony Blair, Gordon Brown, Peter Mandelson, Anthony Giddens och Alistair Campbell tillskrivs rollen som

arkitekter av *New Labour* och *The Third Way*.

18) Keating 1998

19) Lynch 2006:421-422

20) Termen *First Minister* används i Skottland, Wales och Nordirland och hänvisar till regionens 'premiärminister'.

Referenser

- Aughey, A. (2005) 'Devolution in the United Kingdom: asymmetry in territorial politics' in Coakley, J., Laffan, B. & Todd, J. (eds.) *Renovation or Revolution? New Territorial Politics in Ireland and the United Kingdom* Dublin: University College Dublin Press
- Bognador, V. (1999) *Devolution in the United Kingdom* Opus: Oxford
- Bowers, P., Gay, O., Webb, D. & Young, R. (2005) *The Government of Wales Bill 2005* House of Commons Library Research Paper 05/90
- Boyce D G (1998) *The Irish Question and British Politics 1868-1986* Houndmills: Palgrave
- Council of Europe (2000) *Structure and operation of local and regional democracy in the United Kingdom* Council of Europe Publishing
- Deacon, R., Griffiths, D. & Lynch, P. (2000) *Devolved Great Britain: The New Governance of England, Scotland and Wales* Sheffield: Hallam University Press
- Government of Wales (2006) *Powers and responsibilities of the Assembly* URL Address: <http://www.wales.gov.uk/pubinfoaboutassembly/content/powers-e.htm>
- House of Commons (2005) *The Quango Debate* House of Commons Library Research Paper 05/30
- Keating M (1998) 'What's wrong with asymmetrical government' in Elcock, H. & Keating, M. (eds.) *Remaking the Union: Devolution and British politics in the 1990s* Frank Cass: London
- Kee, R. (1995) *Ireland: a history* London: Abacus
- Leeke, M., Sear, C. & Gay, O. (2003) *An introduction to devolution in the UK* House of Commons Library Research paper 03/84
- Loughlin, J. (2001) *Subnational Democracy in the European Union Challenges and Opportunities* Oxford: Oxford University Press

- Murphy, M. (2003) *The European Union Dimension to Devolution in Northern Ireland* Opublikerad doktorsavhandling Queen's University of Belfast
- National Statistics (nd) *Population* URL Address: www.statistics.gov.uk/ccinugget.asp?ID=6
- Osmond, J. (2005) 'Devolution in Wales: nation building and the national assembly' in Coakley, J., Laffan, B. & Todd, J. (eds.) *Renovation or Revolution? New Territorial Politics in Ireland and the United Kingdom* Dublin: University College Dublin Press
- Pilkington, C. (2002) *Devolution in Britain Today* Manchester: Manchester University Press
- Stegmann McCallion, M. (2003) 'Differentierad Regionalisering – Vad kan Nordirländska erfarenheter ge Sverige?' (2003) in Tallberg, P. (ed.) *Låt självstyret variera med förutsättningarna!* Stockholm: Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Region Skåne och Västra Götalandsregionen
- Tansey, S. D. (2004) *Politics the Basics* (3rd ed.) London: Routledge
- Todd, J. (2005) 'A new territorial politics in the British Isles' in Coakley, J., Laffan, B. & Todd, J. (eds.) *Renovation or Revolution? New Territorial Politics in Ireland and the United Kingdom* Dublin: University College Dublin Press
- Welsh Assembly Government (nd.) About URL Address: <http://new.wales.gov.uk/about/?lang=en>
- Welsh Assembly Government (2006) Government of Wales Act Herald's New Dawn for Devolution URL Address: www.walesoffice.gov.uk/2006/pn_20060725.html
- Welsh Assembly Government (2008) Plans for all-Wales convention signed off Welsh Assembly Government Press Release 13 mars 2008
- WLGA *Wales Local Government Association* (nd.) Relationship with the Assembly URL Address: <http://www.wlga.gov.uk/content.php?nID=148;lID=1>

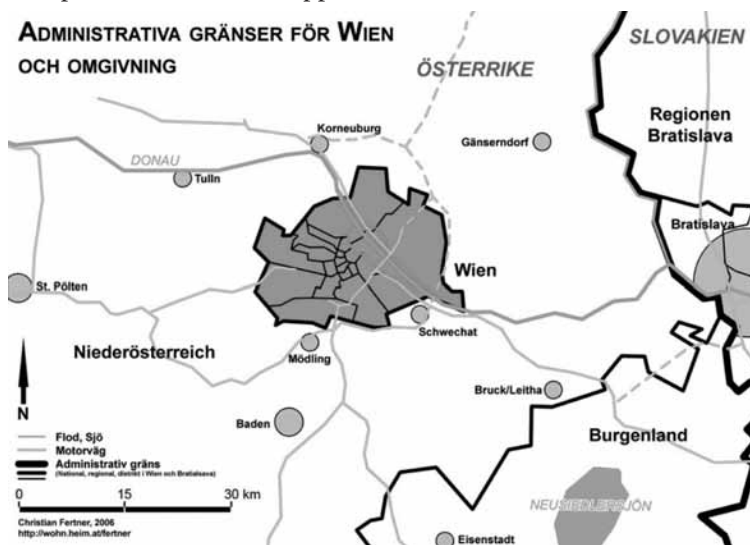
REGIONEN WIEN I ÖSTERRIKE

Av John Mukka och Christian Fertner

Österrike är en federation och Wien är både en region, dvs. delstat, en kommun och landets huvudstad. Regionen har lagstiftningsrätt men mycket liten egen inkomst som region. Främst kommer de ekonomiska resurserna från den nationella nivån eller från kommunnivån. Konstitutionen ger regionen en svag position men i verkligheten har Wien en starkare position, mycket på grund av sin status som både huvudstad, kommun och region.

INTRODUKTION

Österrike är en demokratisk federal republik (Bundesrepublik) som är indelad i nio länder och 2359 kommuner. Polyskapande äger rum på alla tre nivåer. Den federala likväl som de regionala nivåerna har rätt att stifta lagar. Wien är en stad respektive kommun och samtidigt en delstat (region). Uppdelningen i regioner är baserad på ett federalt system som är resultatet av den inre organisationen av det tidigare Habsburgska kejsardömet. Huvudstaden Wien ligger i östra delen i landet vid floden Donau vid änden av Alpena. Staden är omgiven av Niederösterreich och ligger nära den slovakiska (40 km), den tjeckiska och den ungerska gränsen (resp. 50 km). Wien är uppdelad i 23 distrikt.



Källa: Egen illustration

På grund av sitt centrala läge i Europa har Wiens strategiska position förändrats flertalet gånger. Från att 1918 varit huvudstad i ett stort europeiskt kejsardöme har det blivit "degraderat" till huvudstad i Österrike. Efter andra världskriget uppdelades staden av de allierade varpå en period av 40 år vid "Europas ytterkant" följde, då staden var omgiven av järnridån i nordlig, östlig och sydlig riktning. År 1900 bodde runt 1,6 miljoner medborgare i Wien – den sjätte största staden i världen vid denna tidpunkt. Som huvudstad i det Habsburgska Kejsardömet hade Wien en stark befolkningstillväxt runt "fin de siècle" och invånarantalet var som störst vid slutet av första världskriget 1918 med runt 2,2 miljoner. Efter uppbrytningen av den Österrikisk-Ungerska monarkin minskade befolkningen konstant till att på 1980-talet vara 1,48 miljoner invånare. Under de senaste årtiondena har befolkningen ökat igen vilket främst berott på invandring. Vidare kan det konstateras att Wiens nuvarande yta inte har förändrats sedan 1954 och omfattar 415 km².

Sedan 1922 är Wien en oberoende federal provins p.g.a. delningen av Niederösterreich och Wien i två separata länder. Wien är därför den enda kommunen som också har status som region. Detta och statusen som huvudstad ger Wien en stark position i den österrikiska politiken. Wien är även en viktig stad som säte för flera internationella organisationer som FN, OPEC, OSCE och IAEA. Den historiska stadskärnan utnämndes till världsarv av UNESCO 2001. Järnridåns fall och integrationen av östeuropeiska städer i EU hade och har en mycket stor betydelse för staden. Den tidigare geopolitiska situationen som en gränsstad mellan två block förändrades till att bli en europeisk nod och har använts som en port till öst. Detta har gett ett ekonomiskt uppsving inom flera branscher under de senaste åren. Den inre organisationen av Österrike och landets delstater är grundläggande för den fortsatta utvecklingen och den framtida roll som Wien kommer att spela i en mycket dynamisk region av Europa.

ÖSTERRIKES STATSILDNING

Österrike ligger i Centraleuropa och består av delar av östra Alperna och Donau-regionen. Det är ett federalt land med nio stater/ regioner och 2359 kommuner. Österrike täcker 83870 km² och har 8.23 miljoner invånare (år 2005). Landet gränsar till Tjeckiska republiken, Slovakien, Ungern, Slovenien, Italien, Schweiz, Liechtenstein och Tyskland.

Republiken Österrike bildades vid slutet av Första världskriget utifrån ett

federalt system. 1938 blev Österrike annekterat av Tyskland och förblev så under Andra världskriget. Staten återupprättades 1945 men kom att stå under segrarmakternas kontroll till 1955 när det Österrikiska statsfördraget undertecknades. 1955 antogs även en konstitutionell lag om permanent neutralitet och Österrike gick med i Förenta Nationerna. 1995 blev Österrike medlem i EU.



Källa: Egen illustration

Den federala konstitutionen från 1955 deklarerar att Österrike är en demokratisk federal republik. Den verkställande och lagstiftande makten är uppdelad mellan de nio staterna och den federala staten. Parlamentet har två kammare, Nationalrådet (Nationalrat) och Förbundsrådet (Bundesrat). Nationalrådet har den lagstiftande makten och har 183 medlemmar valda för en fyraårig mandatperiod. Förbundsrådets primära syfte är att representera de nio federala länderna (regionerna). Dess ledamöter är 64 till antalet och väljs av ländernas parlamentsledamöter för samma period som de själva är valda för. Ledamotsantalet är fördelat efter ländernas folkmängd. Lagar som antagits i Nationalrådet blir även behandlade av Förbundsrådet som kan försena lagarna men inte lägga in veto. Nedan finns en sammanfattande bild av det österrikiska federala systemet.

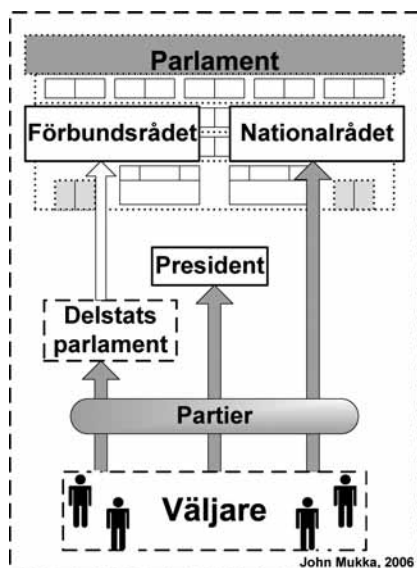


Illustration 2: Egen illustration

Presidenten är statschef och är vald av väljarna på sex år. Rollen för presidenten är huvudsakligen representativ, men denne utnämner även regeringen på förbundskanslerns förslag. Under speciella förutsättningar kan presidenten också upplösa parlamentet. Förbundskanslern är regeringschef. Större förändringar av konstitutionen måste genomgå en folkomröstning vilket en tredjedel av parlamentet kan begära.

Federationens och ländernas kompetenser inom området skatter regleras genom den konstitutionella finansiella lagen (Finanzverfassungsgesetz 1948) vilken revideras vart femte år i förhandlingar med staten, länderna och det österrikiska förbundet för kommuner och städer. Resultatet av förhandlingarna är "Finanzausgleich" (FAG), vilket är en överenskommelse om fördelningen av finanser. FAG består av två delar. Den passiva delen vilken utgörs av kostnader och uppdrag som staten, länderna eller kommunerna har. Den aktiva delen utgörs av transfereringar baserade på ländernas inkomster (t.ex. ger de låga inkomsterna för Burgenland relativt höga transfereringar) och skatteinkomsters ursprung och ländernas behov.

Skattesystemet i Österrike		
Passivt "Finanzausgleich"	Aktivt "Finanzausgleich"	
Beroende på kostnader och uppdrag	(Horisontala) Transfereringar	(Vertikala) Ursprung och behov

Figur 3: Egen figur.

Inkomsterna av FAG koncentreras till den federala nivån och fördelas mellan länderna och deras tillhörande kommuner. Under 2004 tog den federala nivån in runt 95 % av alla skatteintäkter och det resterande togs in av länder och kommuner.

REGIONERNA I ÖSTERRIKE

I princip har den österrikiska federala nivån och länderna likvärdig status. Det är inte reglerat i konstitutionen att federal lag styr över provinsiell lag. Rättssystemet är dock federalt, men oberoende. Förbundsländernas självstyre är reglerat i den federala konstitutionen. Detta deklarerar även tydligt i den federala huvudstaden Wiens konstitution som rättigheter som självstyrande land med rätt att stifta lagar. Grunden för federationen är bl.a. följande: regleringarna av federala uppgifter mellan federationen och länderna, representation och möjligheten till att påverka federal lag genom Förbundsrådet (Bundesrat) och en relativt autonom provinsiell lagstiftning.

Regionerna har själva en väldigt liten inkomst ($\approx 1 - 2$ % av regionens budget består av egna inkomster). Den egentliga källan av inkomsterna är transfereeringar från den federala nivån, vilka regleras av FAG (se ovan). Wien är i lägre grad bunden till dessa inkomster än de andra regionerna, eftersom staden även har inkomster från kommunala intäkter och skatter. Trots det är inkomster som kommer via skatter i Wien mindre än 20 % av den totala budgeten. Budgeten har under de senaste åren varit mer eller mindre i balans.

Även om kompetenserna på förbundslandsnivå är relativt svaga med konstitutionens maktfördelning i åtanke, har länderna en stark position inom det österrikiska politiska systemet som inte kan förklaras av kompetensfördelningen.

Styrkan hos länderna orsakar ibland konflikter. Interregionala meningsskiljaktigheter om gränsregionala frågor är ett signifikant problem och hindrar ofta lösningar för utveckling. Det finns t.ex. ingen gemensam utvecklingsstrategi för trafikproblemen vid Wiens gränser, och bara svaga instrument för regionalt gränsöverskridande koordination är tillgängliga. Detta är ett typiskt problem som bland annat orsakats av decentraliserade kompetenser.

Kompetensfördelningen i det österrikiska systemet visar att den regionala nivån är relativt svag, se nedan. Detta uppvägs av deras starka position i det politiska systemet som ger den regionala nivån inflytande. Det finns en spänning mellan konstitutionen och den politiska verkligheten, vilken är grundläggande för den vertikala maktfördelningen i det österrikiska federala systemet.

DISTRIBUTION AV KOMPETENSER (FÖRDELNING AV MAKT)

Eftersom Österrike är en federal republik är distribueringen av kompetenser mellan federation (Bund), regioner (Länder) och kommuner (Gemeinden) en central fråga för politik och administration. I det följande behandlas några sektorer.

UTBILDNING

Ansaret för utbildning är delat mellan den federala nivån och länderna. När det gäller skolbyggnader och organisationen av skolor (byggande av skolor, underhåll, stängning av skolor, lektionstider och klasstorlekar) är kompetensen för detta genom lagar reglerat till de federala myndigheterna. Federationens lagar om skolverksamhet tolkas och genomförs av länderna. Skolor mottar även utbildningsförordningar direkt från federal nivå.

Utbildningsangelägenheter i Österrike behöver enligt konstitutionen ”speciell reglering av federala lagar”. En bred politisk konsensus med två tredjedelars majoritet i Nationalrådet behövs för stora förändringar i skolsystemet. Den senaste stora utbildningsreformen i Österrike ägde rum 1962 och är fortfarande den lagliga grunden för utbildningssystemet. Mindre reformer har emellertid ägt rum kontinuerligt under 1980-talet och utbildningsinstitutioner har fått mer autonomi med bl.a. syftet att låta skolorna utveckla sina egna profiler.

HÄLSA OCH SJUKVÅRD

Det federala ministeriet för hälsa, familj och barn har ansvaret för sjukvården i Österrike. Även om sjukvården är ett federalt ansvar i termer av lagar och utförande, har inte ministeriet för hälsa hela ansvaret. Viktiga ansvarsområden ligger alltså inte bara hos olika ministrar på den federala nivån utan även hos länder, kommuner och institutionen för social trygghet som är en självadministrerad offentlig verksamhet.

Sjukhussystemet faller inom kompetensfördelningen som regleras i artikel 12 i den federala konstitutionen. I den står det att den federala nivån bara är ansvarig för att lagfästa grundläggande principer, eftersom länderna har kompetensen för lagfästandet av implementationslagar och utförandet av sjukvården. Kompetensfördelningens olika kombinationer och finansiering av sjukvården är komplex. Finansieringen sker genom skatteintäkter och socialförsäkring. De inblandade parterna ska göra överenskommelser för finansieringen enligt den federala lagens artikel 15a. Länderna ska även ha center för sjukvård. Varje kommun och distrikt måste anställa en offentlig läkare. Den nationella socialförsäkringen täcker medicin- och sjukvårdskostnader för anställda inom sjukvården. Det finns även specifika pensioner för överlevande från kriget. Pension har även införts för egenföretagare och bönder.

KULTUR

Den federala konstitutionen har inga direkta direktiv för kulturfrämjande. Kulturfrämjande är primärt ländernas kompetens, men även den federala nivån ger kulturstöd för federala intressen. Detta är reglerat i artikel 10–15 i den federala konstitutionen.

Samtliga av flernivådemokratins nivåer federationen, länderna och kommunerna är involverade i kulturfrämjande. De allokerar årligen en viss andel av sin budget på kultur. 2002 spenderade federationen 711 milj. EUR, vilket är 0,31% av BNP. Dessa medel används av den federala regeringen för klara kulturella syften, bland dem kulturutbildning (23 %), konst (17 %) och museum, arkiv och vetenskap (14 %). Utgifter för kulturella syften görs primärt av federala ministeriet för utbildning, vetenskap och kultur samt utrikesministeriet. Det enda finansiella åtagandet utöver detta är olika stöd och priser samt ett extra bidrag till radio och TV utöver radio- och TV-avgiften.

POLIS

Enligt författningen art. 10 är lagstiftande och verkställande av upprätthållande av lag och ordning en federal sak. Polisen omorganiserades den första juli 2005. De tidigare organen för upprätthållande av lag som organet för kriminal utredning och organet gendermerie (provinsiell polis organiserad efter militärt mönster) har stärkts och blivit organiserade i nio federala befälscenter.

INTEGRATIONSPOLITIK

Under 2001 hade ungefär 9 % av alla boende i Österrike ett utländskt medborgarskap, varav de flesta kommit från stater i det forna Jugoslavien (45 %), Turkiet (18 %) och Tyskland (10 %). Lagstiftande kring integrationspolitiken och medborgarskap är federala kompetenser och utförandeansvaret ligger hos inrikesministeriet (2006). Ansvaret för medborgarskapsansökningar ligger hos länderna. Det gör att länderna även kan forma sin egen integrationspolitik inom nationella ramar.

MILJÖPOLITIK

Miljöskydd nämndes tydligt i den federala författningen 1984 i en deklaration för omfattande miljöskydd. Utöver denna deklaration om miljöskydd kom flera lagar om utsläppsrättigheter, luft- och vattenutsläppskontroll, naturskydd, bullerskydd m.m.

Den federala och provinsiella nivån delar kompetenserna om miljöskydd. Det innebär att miljöskydd angående gruvverksamhet, skog och vatten är federala angelägenheter (B-VG Art. 10) medan natur- och planteringsskydd (B-VG Art. 12) är provinsiella kompetenser. Till den federala nivån hör för närvarande (2006) jordbruk, skogsvård, miljö- och vattenkontroll.

ARBETSMARKNADEN

Det federala ministeriet för Nationalekonomi och arbete (BMWA) har för närvarande (2006) det huvudsakliga ansvaret för den nationella arbetsmarknaden. Ministeriet utvecklar nationella mål och försöker nå överenskommelser på arbetsmarknaden. Som resultatet av en ny lag separerades under 1994 det federala ministerierna för arbete, hälsa och sociala angelägenheter. En arbetsförmedling

(AMS) bildades istället. AMS implementerar mål och arbetsmarknads-policies för BMWA.

SAMHÄLLSPLANERING

Bara ungefär 40 % av den österrikiska ytan (84,000 km²) är lämplig för bebyggelse, huvudsakligen p.g.a. den stora andel alperna utgör av territoriet. Den faktiska invånardensiteten på område lämpligt för bebyggelse är därför relativt hög med 249 personer per km² (96 på det totala landområdet).

Samhällsplanering (spatial planning) som kompetens nämns inte tydligt och klart i den österrikiska konstitutionen. Därför är samhällsplanering en kompetens för länderna och kommunerna (refererar till B-VG Art. 15 och deklaration av den österrikiska högsta domstolen från 1954). Den federala regeringen har bara kompetenser i specifika angelägenheter som rör t.ex. tågförbindelser, vägar med federal betydelse, gruvverksamhet och skog m.m. (B-VG) Art. 10).

Med skapandet av den Österrikiska konferensen för samhällsplanering (ÖROK – Österrikiska samhällsplaneringskonferensen) bildades en gemensam (federal, regional och kommunal) organisation för koordination av samhällsplanering av federal betydelse. ÖROK publicerar regelbundet studier om samhällsplanering i Österrike och policy-alternativ. Ett viktigt dokument i sammanhanget är det "Österrikiska samhällsplaneringskonceptet" (ÖREK), utgivet 2002. I detta dokument ingår rekommendationer om olika samhällsplanerings-policies som ämnena "polycentrisk utveckling av de österrikiska stadsregionerna" och en förbättring av storstäders konkurrens. Implementeringen av dessa rekommendationer varierar mycket, eftersom samhällsplanering som kompetens inte är en federal fråga.

Den federala administrationen kan delas upp i en direkt och en indirekt del där federala uppgifter utförs. Direkt centraliserad administration refererar till uppgifter som utförs av federal nivå och indirekt federal administration refererar till uppgifter som utförs av länder och kommunal nivå. Kommuners uppgifter är kompetenser som har grundlagsskydd i den federala konstitutionen. Kommunerna kan få uppgifter delegerade från länderna och federationen. Om det är fallet gäller inte principen om självstyrelse för kommunerna och deras kompetensområden. Förutom att sköta offentliga angelägenheter har kommuner rätten att driva kommersiell verksamhet. Om den federala konstitutionen inte uttryckligen fastställer kompetens för kommuner i något fall är det ländernas uppgift att stadga lagar om detta enligt artikel 115 i den federala konstitutionen.

REGIONEN OCH STADEN WIEN

UTBILDNING

Utbildningssystemet består av två delar, ett obligatoriskt system och ett icke-obligatoriskt system. De obligatoriska skolorna är ländernas ansvar. Det primära ansvaret ligger på distriktsnivå, hos distriktsutbildningsmyndigheten, följt av myndigheten i förbundslandet.

I Wien ser det emellertid annorlunda ut. I Wien är distriktsutbildningsmyndigheten ansvarig inför utbildningsmyndigheten: Utbildningsstyrelsen. Denna styrelse har även ansvaret för övervakningen av daghem och det primära ansvaret för institutionerna utanför det obligatoriska systemet, som tekniska och yrkesförberedande fackhögskolor på mellan- och högre nivå, samt akademisk skola för elever mellan 11 och 18.

VÅRD- OCH HÄLSOSYSTEM

Lagstiftningen för implementering och utförande av det offentliga hälsosystemet i Wien (och alla andra regioner) är ländernas ansvar. Wiens sjukhussamfund administrerar 20 sjukhus, vårdhem och äldreboenden i Wien. Regionerna kan fastställa lagar om vård och hälsa så länge de inte faller under artikel 10 i den federala konstitutionen.

KULTUR

Kultur är en angelägenhet för länderna enligt den federala konstitutionen.

EKONOMI OCH ARBETSMARKNAD

Wien är ett ekonomiskt centrum i Österrike. Staden står ensam för 20 % av landets befolkning och 28 % av landets BNP. Ökningen av Wiens BNP var mellan 1 och 2 % under de senaste åren. Det är ungefär samma BNP-utveckling som federationen har haft. Arbetslöshetsnivån i Wien (9,1 % år 2005) är, sedan 1990-talet, högre än det österrikiska genomsnittet.

Arbetsmarknadslagar och socialförsäkringar är en federal kompetens i både

lagstadgande och utförande. I somliga arbetsmarknadsrelaterade frågor som fackföreningar och arbetsrätt har länderna utförandeansvaret. Förbundsländerna likväl som den federala nivån är aktivt involverade i arbetsmarknadsfrågor.

MILJÖSKYDD

Med undantag för den inre stadskärnan är Wien en grön stad. 200 km² (av totalt 415 km²) är gräsmark, betesmark, parker etc. där 75 km² är skog. Under 1905 skapades "Wiener Wald- och Wiesengürtel" vilket är en ring på ungefär 60 km² som ligger väst och nordöstligt om Wien och är skyddat från bebyggelse.

Även den federala nivån har miljöskydd som kompetens inom sina ansvarsområden, men den generella kompetensen inom miljö- och skogsskydd likväl som djurskydd ligger hos länderna. Även det viktiga redskapet för miljöskydd, verkställandet av miljöskatter (EIS:s), är ländernas ansvar. Det ger ett ganska stort inflytande till länderna, eftersom varje stort projekt som t.ex. en ny motorväg måste få en positiv utvärdering av EIA för att kunna genomföras.

RELATION TILL DEN NATIONELLA NIVÅN

Kompetensfördelningen mellan nivåerna kan enligt den federala konstitutionen artikel 11, 12 och 15 delas upp i tre delar:

- Uppgifter där lagstiftande är en federal sak och verkställandet är ländernas.
- Uppgifter där lagstiftande är en federal sak och lagstiftande om implementation, men där verkställande är ländernas rättigheter (t.ex. social välfärd, arbetsmarknadsfrågor). I detta fall lagstiftar den federala nivån inte enbart om kompetensens innehåll utan även om hur länderna ska utföra den.
- Uppgifter där lagstiftande är en federal sak, men där lagstiftande om implementation och verkställande är ländernas rättigheter.

DISTRIKTEN I WIEN

Distrikten i Wien är inte oberoende juridiska personer utan är en del av kommunen. I Wien är de resultatet av tre decentraliseringsförsök, av vilka det första gjordes redan 1850. Med de följande två decentraliseringarna gavs distrikten kompetenser 1987 och 1998.

Kommundistriktet har fyra kompetenser. Först måste man till en viss grad eller till fullo ansvara för budgeten för flera uppgifter. För det andra har man kompetensen ”delaktighetsrätten”, vilket innebär att man måste ta reda på distriktsopinionen. För det tredje har man kompetensen ”rätten att bli hörd”, vilket innebär att måste lyssna på invånare när dessa vill ta upp någon angelägenhet. För det fjärde och sista har man skyldigheten att informera distriktsordföranden.

Budgetansvaret hos kommundistriktet gäller daghem, skolor, gator, parker och lekplatser. Förutom detta ingår även underhåll av kommunala byggnader, kulturella ärenden på distriktsnivå, offentliga relationer och skötandet av pensionärsklubbar. Medborgare kan välja distriktsråd och de har även rätten att träffa distriktsrådets ordförande i alla distriktsärendena.

DELTAGANDE PÅ EU-NIVÅ OCH I ANDRA EUROPEISKA INSTITUTIONER

Regionen och staden Wien deltar i många europeiska nätverk. På EU-nivå är det viktigaste nätverket Kommittén för regionerna (CoR) som ligger i Bryssel. Den har 317 medlemmar; Wien representeras av borgmästaren. Detta är en politisk församling som ger lokala och regionala organ en röst inom EU.

Ett annat viktigt råd för regionerna på europeisk nivå är rådet för europeiska kommuner och regioner (CEMR) som ligger i Paris. Det är den största organisationen för lokala och regionala organ i Europa och representeras av runt 100 000 medlemmar i 35 länder. Den nuvarande presidenten för CEMR är Wiens borgmästare, Michael Häupl. Aktivitetsområdet för CEMR är brett och gäller bland annat regional policy, transport, miljöfrågor, frågor om lika förutsättningar, ledningsfrågor etc. Det huvudsakliga målet är att påverka EU:s lagstiftning så att medlemmarnas intressen tas till vara.

EUROCITIES är ett annat nätverk där Wien är aktivt delaktigt. Detta nätverk består av mer än 120 stora städer i över 30 länder. Nätverket ger en platt-

form för att dela kunskap och erfarenheter och även föra en dialog med EU:s institutioner om EU:s lagstiftning och policies. Wien är en fullvärdig medlem.

DEN GRÄNSÖVERSKRIDANDE REGIONEN WIEN-BRATISLAVA

Huvudstäderna Wien och Bratislava (Slovakiska republiken) är kända för att vara de två huvudstäder som ligger närmast varandra i världen. Avståndet mellan stadskärnorna är bara 60 km. Det metropolitiska området för båda agglomeraten har 3 miljoner invånare, men med ett bredare geografiskt regionalt perspektiv utgör området runt de båda huvudstäderna inklusive gränsregionerna i Tjeckien och Ungern hemmet för 6,5 miljoner människor.

Det första gränsöverskridande projektet startades redan 1996 för att etablera ett nätverk mellan städerna Bratislava, Brno (CZ), Győr (HU) och Wien. I september 2003 beslutade guvernörer, storkommunsordförande och borgmästare från åtta regioner och åtta städer att tillsammans skapa och upprätthålla Central European Region – CENTROPE. De första strukturerna gällande Centrope var implementerandet av Interreg III A projektet BAER (Building a European Region). Det uppföljande projektet för den efterkommande Interreg-perioden är redan igång. Aktiviteter under första fasen av Centrope (2003–2006) gällde främst uppbyggande av nätverksstrukturer, organiserandet av politiska möten och implementerandet av pilotprojekt i olika aktivitetsområden som t.ex. kultur, utbildning, arbetsmarknad eller transport.

Fotnot

1)^[1] År 2005

Referenser

Österrikisk press and informationsservice, <http://www.austria.org>, October 2006

BMF: https://www.bmf.gv.at/Budget/Finanzbeziehungenzu_658/_start.htm

Bundes-Verfassungsgesetz der Republik Österreich, 1929

Bundes Verfassungsgesetz, <http://www.bka.gv.at>

Bundeskanzleramt: www.bundeskanzleramt.at (Österreich. Konkret. Daten & Fakten) <http://www.bundeskanzleramt.at/site/4955/default.aspx>

Bundesministerium für inneres: <http://www.bundespolizei.gv.at/lpk/>

Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, November 2006

http://www.statistik.at/fachbereich_03/kultur_txt13_03.shtml (kulturstatistik 2005)

Pelinka et al (1998): Wien-Identität; Institut für Konfliktforschung. Wien, Jänner 1998

Pelinka, Anton, Rosenberger, Sieglinde (2000): Österreichische Politik. Wien: WUV, Universitätsverlag

Stadt Wien, (2005): Review 2005 - Bericht der internationalen Aktivitäten der Stadt Wien

Stadtplanung Wien, MA 18 (2000): Metropolitan Region Vienna. Werkstattbericht Nr. 33 A. Wien

Statistik Austria, <http://www.statistik.at>, November 2006

Stadt Wien Die Organisation der Wiener Stadtverwaltung: Magistratsdirektion – Europäische Integration und Wissenmanagement, <http://www.wien.gv.at/>

Verfassung der Stadt Wien, <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/html/v0010000.htm>

Österreichisches Kulturinformationssystem, <http://www.aeiou.at>, November 2006

SPANIEN - CASTILLA Y LEÓN

Av Olle Jonäng

Castilla y León är en av 17 autonoma regioner i monarkin Spanien. Landet styrs genom parlament i två kamrar men någon egentlig regional representation anses inte finnas i landets andra kammare. Spaniens regioner har dock ett välutvecklat självtyre med stora ansvarsområden. Regionerna har både beskattningsrätt och lagstiftningsrätt inom ramen för de decentraliserade befogenheterna. Kastilien är geografiskt sett mycket stort och glesbefolkat men anses ha en ovanligt stark regional identitet.

INTRODUKTION

”Det spanska smörgåsbordet”

Det spanska statsskicket är intressant att studera av flera olika skäl. Sedan 1978 har en dramatisk decentralisering av makt och resurser från statlig till regional nivå. Dessutom är det spanska statsskicket asymmetriskt. Den spanska decentraliseringsprocessen är utan tvekan den mest långtgående och dynamiska, eftersom det är en ständigt pågående utveckling.

Den autonoma regionen Castilla y León är särskilt intressant ur ett svenskt perspektiv eftersom det är en region som efterlyser ökat självstyre men alltid inom ramen för en spansk sammanhållen stat. I denna region existerar inte de nationalistiska strömningar som finns i andra, mer välkända delar av Spanien, främst i Katalonien och Baskien.



Att denna region vill hålla ihop Spanien som en helhet blir särskilt tydligt om man studerar Spaniens historia. Den spanska vaggan ligger i Castilla y León. De katolska monarkerna Isabella I av Kastilien och Ferdinand II av Aragonien enade ”Spanien”, återerövrade landet från araberna och skickade Kristoffer Columbus (Cristobal Colón) för att upptäcka en ny kontinent.

HISTORIK

Historiskt har Spanien genomfört olika decentraliseringsprojekt och experiment med regionalt självstyre men de har oftast inte hunnit slutföras eller varit mycket kortlivade (se Första spanska republiken 1873 och Andra spanska republiken 1931).

Under Francos diktatur var Spanien ett starkt centralstyrt land med en stark centralmakt. Regionalt självstyre existerade överhuvudtaget inte alls. Samhällsstrukturen byggde till stor del på den napoleonska modellen. Under Francotiden undertrycktes de regionala särarterna som har präglat Spanien under hela dess historia.

I Spanien finns stora skillnader både vad gäller historia, kultur, geografi, politik och språk. Ett konkret exempel är språk. Landets officiella språk är kastilianska, men i vissa regioner talas andra språk. Utan att nämna dem vid namn erkänner den spanska konstitutionen rätten för regionala språk som baskiska, galiciska, katalanska och occitanska att vara officiella tillsammans med spanskan i sina respektive autonoma regioner. Förutom olika språk finns det betydande skillnader mellan olika dialekter och varianter av språk.

STATSSKICK

Spanien är en konstitutionell monarki och parlamentarisk demokrati. Kungen är statsöverhuvud, en parlamentarisk monark utan egna politiska befogenheter.

Parlamentet (Cortes Generales) består av två kammare, kongressen med 350 ledamöter och senaten med 207 representanter som väljs av provinserna (och ögrupper) samt av de autonoma regionerna. Premiärministern har i det institutionella systemet en stark roll i regeringen, liknande den brittiske premiärministern eller den tyske förbundskanslern.

Den spanska konstitutionen från 1978 innebär ett unikt regionalt självstyre, känt som ”estado de las autonomias” (jfr på engelska ”state of the autonomies”).

Konstitutionen anger inte en exakt modell för hur regionerna ska fungera, deras ansvarsområden eller hur den geografiska indelningen ska se ut. Författningen anger hur autonoma regioner bildas och deras funktionssätt. I artikel 2 framgår att "Konstitutionen grundas på en oupplöslig enhet av den spanska nationen [jfr. engelska "indissoluble unity of the spanish nation"] det gemensamma och odelbara hemlandet för alla spanjorer, den erkänner och garanterar rätten till självstyre för de nationaliteter och regioner som den består av och solidaritet mellan dem alla." (Egen översättning.)

Att genomföra denna långtgående decentralisering var en politisk kompromiss mellan författarna av den nya konstitutionen 1978 (Pactos de Moncloa). Målet var att skapa integration och effektivitet. Syftet var att "desarmera" de separatistiska och ultrakonservativa krafter som hotade landets stabilitet och därmed en risk för återgång till diktatur. I pakten ingick ett första steg av decentralisering, från nationell till regional nivå. Därefter har ytterligare en politisk pakt ingåtts för att genomföra ett andra steg i decentraliseringen, från regional till lokal nivå. Det andra steget har ännu inte genomförts.

Mellan 1979 och 1983 pågick processen som innebar att Spaniens regioner och provinser bildade 17 autonoma regioner. Processen avslutades inte helt förän 1996, då städerna Ceuta och Melilla på det afrikanska fastlandet fick en självständig status.

Konstitutionen skiljer mellan två olika nivåer av självstyre, ett "snabbspår" (de vía rápida) enligt artikel 143 och ett långsamt spår (de vía lenta) enligt artikel 151. De historiska nationaliteterna Katalonien, Baskien och Galicien fick ett snabbspår. Andalusien, som inte ingick i den grupperingen, fick efter stora demonstrationer 1977 samma rätt till "snabbspåret". Det "långsamma" spåret innebar självstyre efter fem år. De fem regionerna Aragon, Kastilien och León, Kastilien-La Mancha, Extremadura och Valencia bildades efter integrering av två eller fler provinser där provinserna i respektive region hade en gemensam historisk identitet. Ögrupperna Balearerna respektive Kanarieöarna bildade egna autonoma regioner. Ytterligare fem autonomier bildades av områden som endast bestod av en provins, dvs. Kantabrien, Asturias, La Rioja, Murcia och Navarra. Slutligen bildade Madrid en egen autonom region trots att de inte har en egen separat historisk regional identitet. Det ansågs dock ligga i det nationella intresset att Madrid bildade en egen region.

Den institutionella ordningen regleras i respektive regions förordning (Estatuto). Där anges benämningen (denominación) av en region, dess territoriella

gränserna, namn och organisation av styrelseorganen och deras rättigheter enligt författningen. Alla autonomierna består av en maktfördelning mellan en lagstiftande församling, en regering och en domstol.

Autonomiernas juridiska status behandlas inte bara i konstitutionen utan även i autonomiernas förordningar. Detta förhållande gör att man talar om en konstitutionell blockering (*bloque de constitucionalidad*).

ANSVARSFÖRDELNING OCH FINANSIERING

I den spanska konstitutionen skiljer man mellan exklusiva befogenheter och konkurrerande befogenheter. Tvister angående befogenheter avgörs av författningsdomstolen. Mellan 1981 och 2008 har 1337 tvister anmälts till författningsdomstolen. Av dessa har dom fallit i 744 ärenden. Drygt en tredjedel av ärendena anmäls av staten och resterande av de autonoma regionerna. 60 procent av fallen berör de tre historiska regionerna, Katalonien, Baskien och Galicien. Ämnesmässigt rör tvisterna i första hand miljö- och landsbygdsfrågor (273 fall), i andra hand ekonomi- och skattefrågor (251 fall) och i tredje hand näringslivsfrågor (173 fall).

Ansvarsfördelningen mellan staten och autonomierna är föremål för ständig förhandling och de skillnader i kompetens som fanns tidigare har minskat successivt. Ett exempel där asymmetrin fortfarande råder är inrättande av autonoma polisstyrkor. Baskien, Katalonien och Navarra har egna fullt utvecklade polisstyrkor, ett par autonomier har begränsade polisresurser medan övriga inte har någon polis alls.

De autonoma regionerna står för ca. 52 % av de offentliga utgifterna, staten för 35 % och kommunerna för 13 %. Nästan 40 % av statens uppgifter har förts över till regional och lokal nivå sedan decentraliseringsprocessen startade. De autonoma regionernas utveckling kan illustreras med deras ökning av antalet anställda. Dessa uppgick 1982 till 45.000 anställda. År 1996 hade antalet stigit till ca 700.000.

STATLIG NIVÅ

Områden där staten har exklusiv kompetens (art. 149 i konstitutionen):

- Internationella förbindelser
- Försvar

- Rättsskipning
- Handelsrätt, kriminallagstiftning, arbetslagstiftning och civilrätt
- Tullar, tullsatser, utrikeshandel
- Monetära systemet, valuta, allmän budget och statsskuld

De autonoma regionerna har lagstiftningsmakt men endast inom ramen för deras decentraliserade befogenheter.

REGIONAL NIVÅ

Ansvarsområden

De autonoma regionernas befogenheter anges i art. 148 i författningen.

I denna artikel anges 37 olika områden som de autonoma regionerna kan ta ansvar för.

I avsnittet om Kastilien och León anges de befogenheter som den regionen innehar.

Förhandlingar om förändrad ansvarsfördelning sker i speciella kommittéer (comisiones mixtas) för varje sektorsområde. Stötestenen vid dessa förhandlingar är ofta att komma överens om hur mycket pengar som följer med när ett ansvarsområde överförs från staten till den regionala nivån. Vid förhandlingar mellan staten och tio autonoma regioner om överförandet av utbildningsväsendet gällde det att komma överens om den ekonomiska kompensationen för att överföra 140.000 lärare och 1,4 miljoner elever till regional nivå.

Regionernas finansiella plattform/ beskattningsrätten

Navarra och Baskien styrs av ett eget system vilket innebär en regional beskattningsrätt och därefter förhandlar dessa regioner med staten om vilken ersättning de ska få för den service den ger. Övriga regioner har inte egen beskattningsrätt.

De autonoma regionerna finansierar sin verksamhet genom följande inkomstkällor:

- Stämpelskatt på handlingar Impuestos cedidos (cede la gestion)
- Inkomstskatt, Moms cedida parte de la recaudacion (gestion del estado)
- Fast andel av statens inkomster (Participación fija en los ingresos de estado).

Denna andel är varierande och öppen för förhandlingar.

- Tillägg på en statlig skatt (Recargos sobre un impuesto del estado)

Det finns en möjlighet att regionalt öka en statlig skatt (t.ex. bensinskatten) men detta utnyttjas ej.

- Möjligheten att införa nya skatter. Detta är en svår uppgift och ingen har lyckats hitta en ny skattekälla. Balearerna försökte införa en sorts ekologisk skatt men den är nu avförd från dagordningen.

- Statlig fond för statlig kompensation som beslutas av parlamentet (cortes general) i samband med årsbudgeten (Fondo estatal de compensación estatal)

- Solidaritetsfond (Fondo de solidaridad), en fond som renodlat berör infrastruktur

- EU:s sammanhållningspolitik. Inom den finns möjlighet till finansiering och ansvaret för genomförandet av sammanhållningspolitiken ligger i Spanien på den regionala nivån.

- Offentlig upplåning (Deuda publica).

Därutöver finns ett förhandlingssystem med ett förhandlingsbord för respektive sektor (mesa sectorial). Det kan t.ex. gälla speciella pengar för immigration. Det genomförs även akuta förhandlingsomgångar t.ex. vid översvämningar och andra katastrofer.

LOKAL NIVÅ

Den territoriella lokala nivån, som regleras av lagen "7/85 ley de base regimen local" består av två enheter:

- Kommuner (el municipio) och provinser (la provincia)
- Öar (la isla) gäller Balearerna och Kanarieöarna

Dessutom finns det andra mindre lokala enheter (Entidades locales menores) :

- Enheter som är mindre än en kommun och är instiftade och erkända av diputationen

- Trakt (Comarcas) består av flera kommuner och är instiftade och erkända av den autonoma regionen

- Storstadsområden (área Metropolitana) som finns i Barcelona och Madrid.

I varje provins finns en indirekt vald församling (Diputación) som ansvarar för kommunövergripande frågor.

Kommunens företrädare (Concejales) väljs vid direktval. Dessa väljer en borgmästare, i vissa kommuner utses borgmästaren av innevånarna i direktval.

Borgmästaren utser ledamöterna i kommunstyrelsen ("Junta de gobierno").

- Kommunalförbund (Mancomunidades de municipios) som består av frivilliga samarbeten mellan kommuner och till största delen gäller samarbete kring avfalls-, vatten- och transportfrågor samt socialtjänst.

ANSVARSOMRÅDEN

En företrädare för det spanska kommunförbundet gör, med viss ironi, följande beskrivning av kommunernas ansvarsområden; belysning till de levande, begravningsplats till de döda, vägen till kyrkogården samt att invånarna inte blir förgiftade. En hårdragen beskrivning men den lokala nivån står för endast 13 % av de offentliga finanserna i Spanien.

Kommunens befogenhet utökas vid ett invånarantal som överstiger 20 000 respektive 50 000 personer. Allmänt kan sägas att i takt med demokratins framväxt har de sociala frågorna blivit allt viktigare. Det finns en ambition på den kommunala nivån att lösa invånarnas vardagsfrågor.

Kommunerna kan tilldelas vissa ansvarområden på uppdrag av staten och de autonoma regionerna via sektoriella lagar (Leyes sectoriales). En autonom region kan även uppdra åt en kommun att sköta en viss uppgift, vilket regleras via ett avtal (Convenio).

KOMMUNERNAS FINANSIERING

Kommunernas finansiering består av egna skatter, avgifter och speciella bidrag:

- Fastighetsskatt
- Vägtrafikskatt
- Skatt på konstruktioner, installationer och byggnadsarbeten
- Skatt på ökning av värde på urban mark
- Avkastning på förmögenhet och inkomster av privaträtt
- Bidrag från staten och autonoma regioner
- Krediter
- Övriga offentliga inkomster

Ca 50 % av inkomsterna kommer från staten. Bidraget beräknas till $\frac{3}{4}$ efter storleken, resten grundas på antal skolenheter, skattekraft och territoriell kompensation (skatteutjämning)

Resterande ca 50 % kommer från bidrag och avgifter "tributos y tasas".

KASTILIEN OCH LEÓN – ”CASTILLA Y LEÓN”

Regionen styrs av det konservativa partiet Partido Popular (PP). Med 48 mandat av totalt 83 i det regionala parlamentet har de egen majoritet. Socialistpartiet (PSOE) har 33 mandat och ett lokalt parti från León har två mandat.

GEOGRAFI

Den autonoma regionen Castilla y León är med sin geografiska yta på 94.225 km² den största regionen i Spanien och den tredje största i Europa. Denna region är till ytan större än länder som Portugal, Österrike eller Ungern. Av de tio nya medlemsländerna i EU är endast Polen större till ytan. Regionen har en befolkning på 2.514.362 innevånare (januari 2005) med en invånartäthet på 26,7 inv/km². Detta ligger långt under såväl Spanien med 87,7 inv/km² som EU25 med 116,9 inv/km².

Förutom regionens stora yta och låga befolkningstäthet karaktäriseras den av ett stort antal kommuner. En fjärdedel av Spaniens kommuner är belägna inom regionen.

Enligt Castilla y Leóns tidigare förordning fanns en öppning för en återförening av den historiska regionen ”Castilla la vieja” bestående av nuvarande regionen samt Kantabrien.

Denna möjlighet är dock borttagen i regionens nya förordning. Inför bildandet av Kastilien och León ville de två provinserna Segovia och Leon inte tillhöra Castilla y León. Däremot önskade Santander och Rioja tillhöra regionen. Resultatet blev emellertid att de två sistnämnda bildade egna autonomier.

EKONOMI

Castilla y León har en god ekonomisk utveckling. 2005 hade regionen en tillväxt på 3,3 %, vilket var 0,2 % över tillväxten för Spanien och långt över ökningen inom EU-länderna. Beräknad tillväxt för 2006 ligger på 3,4% och för 2007 på 3,2%, siffror som i båda fallen stämmer överens med prognosen för Spanien som helhet.

Regionen exporterade under 2006 för 686.398 miljoner euro och importerade för 686.628 miljoner euro. Regionen har en arbetslöshet på 8,92%, vilket är lägre än det spanska genomsnittet på 9,13% (siffror från september 2006).

Castilla y León har inför EU:s nuvarande strukturprogramsperiod hamnat utanför EU:s mål 1 eftersom deras ränta per capita nu uppgår till 90,2 % (i reala termer blir det 19.618 euro per inv.). Skillnaderna mellan de spanska regionerna är stora, Madrid ligger högst med 118,8 % (EU25=100) och Extremadura lägst med 63,8%. C y L ligger på nedre planhalvan bland spanska regioner men ökade under 2000–2003 med 6,8 punkter, vilket är den tredje bästa siffran i Spanien.



ANSVAR SOMRÅDEN

Det nya statutet innehåller 37 områden där Regionen har exklusivt ansvar (Estatuto de autonomía de Castilla y León). Detta innebär ansvar för lagstiftning, verkställighet och kontrollrätt inom respektive område. Några av dessa är följande (art. 70):

- Inrättande av sina egna institutioner
- Regional planering
- Infrastruktur som ej är av statligt intresse eller som berör annan region
- Järnvägar, vägar och vägar vars hela sträckning finns inom regionen
- Vägtransporter via kabel eller tunnel som ovan
- Flygplatser och helikopterplatser som inte har kommersiella aktiviteter
- Socialtjänst

- Jämställdhet
- Flyktingmottagande
- Landsbygdsutveckling
- Projekt, konstruktion och exploatering av apocvechamentos hidraulicos, kanaler, bevattningar om vatten enbart rinner inom cc aa
- Mineralvatten och termaler
- Jordbruk, boskapsuppfödning, livsmedelsindustri, bergsområden i enlighet med ordenación general de la economía, forskning
- Kultur och turism
- Utbildning (art. 73)
- Hälso- och sjukvård (art. 74)

Därutöver har man 17 ansvarsområden med ansvar för verkställighet (art. 71). Några av dessa områden är följande: lokalt styre, socialförsäkring, konsumentskydd, miljöskydd, it-frågor och apotek.

Till sist har man verkställande ansvar för ytterligare 15 olika områden, t.ex arbetsmarknad, internationella mässor och museer.

Regionen kan söka utökat ansvar enligt art. 150 i den spanska konstitutionen (1 och 2).

En förenklad beskrivning är att invånarna i vardagen endast berörs av statliga verksamheter i tre fall, nämligen statliga skattemyndigheten, polisen och rättsväsendet. Vad gäller rättsväsendet finns önskemål från Castilla y León:s sida att överta det ansvarsområdet. Enligt den nya förordningen, vilken antogs 2008, finns möjligheten att bilda en egen poliskår. En annan nyhet är införandet av ekonomiska och sociala rättigheter för medborgarna.

I inledningen av regionaliseringsprocessen var Castilla y León sist ut men med de nya statuten anses de ha en av de mest utvecklade statuterna och ligger nu mer i en tätposition vad gäller regionalt självstyre.

RELATIONEN TILL STATSMAKTEN

Både nuvarande premiärministern José Luis Rodríguez Zapatero och den föregående premiärministern José-Maria Aznar var tidigare politiskt verksamma i Castilla y León.

Aznar var ordförande i den autonoma regionen och Zapatero var parlamentsledamot för Avila.

Aznar var den första högerpolitikern efter Franco som lyckades vinna över socialisterna. Zapatero är politikern som överraskande vann tillbaka regerings-

makten 2006, bland annat på grund av debatten kring ansvarsfrågan för bombattentatet i Madrid.

Parlamentets andra kammare, Senaten, upplevs inte representera den autonoma regionen. Lojaliteten ligger hos respektive parti och diskussioner förs om att inrätta en renodlad federal kammare. Avsaknaden av en sådan kammare är egentligen det som särskiljer det spanska statsskicket från ett federalt system.

RELATIONEN TILL KOMMUNERNA

Totalt finns det 2.248 kommuner varav 88 % av dem har färre än 1 000 innevånare. Av regionens 9 provinser har två provinser fler kommuner än hela Sverige, dvs. Burgos med 371 kommuner och Salamanca med 362 kommuner. Detta speciella förhållande påverkar starkt relationen mellan den regionala och den kommunala nivån.

Många små kommuner har lett till att det frivilliga samarbetet i kommunalförbund "mancomunidades" är utbrett och av större betydelse än i andra regioner. Dessa kommunalförbund är ett frivilligt samarbete, ofta kring sophantering, men de ger även stöd till utveckling av de små kommunerna. Trots det stora antalet mycket små kommuner finns det inget politiskt tryck för att bilda större kommuner.

RELATIONEN TILL ANDRA AUTONOMA REGIONER

Enligt konstitutionen (art. 145) får de autonoma regionerna ej organisera sig i en gemensam samarbetsorganisation, vilket dock kommunerna kan göra. Castilla y León ligger "politiskt" nära Aragón som är den autonoma region man samarbetar mest med. Därutöver finns avtal med La Rioja kring infrastrukturfrågor (vägar) och med Madrid angående användande av Madrids tunnelbana. Trenden är att avtal med andra regioner ökar i antal.

I Castilla y León finns en oro för den politik som förs i Baskien och Katalonien. Dessa två regioner talar om territorier som bas när den solidariska finansieringen diskuteras medan Castilla y León vill utgå från medborgarbegrepp. Katalonien vill i motsats till Castilla y León föra bilaterala förhandlingar kring finansiering och inte som idag förhandla multilateralt med staten. Baskien anser att en del av Castilla y León:s territorium ska tillhöra Baskien, vilket speglar sig i debatten kring regionens nya statuter där parlamentariker från andra regioner

vill införa rättigheter för det baskiska språket. Problemen med terrorism i en närliggande region medför även problem att locka till sig företagsetableringar.

DEN REGIONALA IDENTITETENS BETYDELSE

I Castilla y León finns en stark regional identitet som ofta beskrivs som en framgångsfaktor.

Det finns ingen region i Europa som har fler världskulturarv än Castilla y León och regionens politiska ledning är måna om att lyfta fram regionens historia och det omfattande kulturarvet som ett led i att stärka den regionala identiteten. Den historiska bakgrunden till enandet av Spanien finns i denna region vilket gör att man känner en solidaritet med ett odelbart Spanien samtidigt som man känner stolthet och identifierar sig med den egna regionen. Dock finns här inget motsatsförhållande mellan att vara både spanjor och kastilian.

EU OCH UTRIKESRELATIONER

Redan vid inledningen av regionaliseringsprocessen bildades ett organ för dialogen mellan staten och de autonoma regionerna kring EU-frågorna (Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, CARCE). 1994 kom man överens om att låta regionerna delta i förberedelsen av olika EU-frågor genom inrättandet av Sektoriella konferenser (Conferencias Sectoriales). CARCE fick juridisk status genom en lag 1997 och samma år beslutades att regionerna skulle utse en gemensam representant i den spanska EU-delegationen med rätt att delta i kommissionens kommittémöten. Fr.o.m. 2004 utser regionerna gemensamt en representant som deltar fullt ut i fyra olika ministerrådsmöten: arbetsmarknad, sociala frågor, jordbruk och fiske samt miljö och utbildningsfrågor. Regionernas representant har yttranderätt i frågor som berör regionerna och när de har en gemensam position. I den nya omgången av regionala förordningar som inleddes 2006 behandlas frågan om respektive regions inflytande i EU-frågorna.

Castilla y León har sedan länge ett representationskontor i Bryssel för bevakning av EU-frågor, marknadsföring och förstärkning av den regionala utvecklingen. De har även handelskontor runt om i världen, bl.a. i New York.

De arbetar aktivt i olika europeiska organisationer som tillvaratar regionernas intressen. De spanska regionpresidenterna ingår som ledamöter i EU:s Regionkommitté, vilket innebär att regionerna har ett stort inflytande och engagemang i Regionkommitténs arbete.

AVSLUTNING

Inrättandet av det regionala självstyret i Spanien, ”Estado autonómico”, har en speciell karaktär. Konstitutionen angav inte hur många regioner som skulle bildas, en likriktad fördelning av ansvar saknas, regionerna har konstituerats vid olika tillfällen och det fanns två olika vägar att bilda en autonom region. Denna dynamik gör det extra intressant att följa utvecklingen i Spanien.

Både när regeringsmakten innehafts av socialisterna och de konservativa har man i olika omgångar varit beroende av stöd i parlamentet från nationalistiska partier. Detta har givetvis haft en stor påverkan på de autonoma regionernas utveckling i Spanien. Gränsen för de spanska ”regionernas” befogenheter lär inte avgöras förrän de två dominerande politiska blocken i Spanien når en överenskommelse. Det aktuella politiska läget (augusti 2008) är att en sådan överenskommelse inte finns inom räckhåll.

Hur kommer ansvarsfördelningen mellan stat och autonoma regioner att se ut i framtiden? Vad kommer man att ha gemensamt i hela Spanien? En katalansk regeringstjänsteman angav för ett antal år sedan att hans vision var att det enda Katalonien inte skulle behöva ta ansvaret för är försvaret, myntet, utrikespolitiken och kungen. Å andra sidan menade han att den Europeiska unionen kan sköta utrikespolitiken och det monetära systemet samt att Nato sköter försvaret. Det enda man har gemensamt med övriga Spanien är monarkin, dvs. kungen.

En tydlig slutsats man kan dra av den senaste tidens utveckling i Spanien är att asymmetri leder till likhet. Skillnaderna mellan de historiska autonomierna och övriga har jämnats ut.

Det spanska statsskicket är inte helt okomplicerat. Som exempel kan nämnas den lokala nivån. Spanien består av 50 provinser och om man vill undersöka maktförhållanden i en provins kan man hitta fyra olika maktfaktorer: statens representant för provinsen (subdelegado del gobierno en la provincia), den autonoma regionens representant för provinsen (delegado de la junta en la provincia), ordförande i diputationen (presidente de la diputación) och till sist borgmästaren i provinsens huvudstad (alcalde). Om inte annat lär det inte vara helt okomplicerat att enas om vem som ska klippa band!

Det finns en välkänd spansk turistslogan ”Spain is different”. Utan tvekan gäller det även det spanska statsskicket.

ANMÄRKNING

Kommunernas ansvarsområden är följande:

- Allmän säkerhet
- Trafikövervakning
- Räddningstjänst
- Stadsplanering, offentliga vägar
- Historiskt arv och kulturarv
- Miljöskydd
- Folkhälsa
- Marknader, konsumentskydd
- Kyrkogårdar
- Socialtjänst
- Vattenförsörjning, gatubelysning
- Renhållning och avfallsfrågor
- Kollektivtrafik
- Kultur och idrott

Referenser

Asimetría y cohesión en el Estado autonómico, INAP, Madrid 1997

Befogenhetsfördelningen mellan EU, medlemsstaterna och de lokala och regionala myndigheterna, Regionkommittén, 2004

Constitución Española, 1992

Estatuto de Autonomía de Castilla y León, 30-XI 2007

El sistema de financiación autonómica, INAP, Madrid 1998

El sistema de financiación territorial en los modelos de estado español y alemán, INAP Madrid 2000 map.es, Web del Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 2008

Informe sobre el Gobierno Local, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid 1992

La Administración Pública de las Comunidades Autónomas, INAP, Madrid 2004

PROVINSEN LIMBURG – FRÅN OÄKTING TILL GULDKALV

Av Torbjörn Larsson

Nederländerna är en enhetsstat med stora inslag av konsensusbeslutsfattande på alla nivåer. Limburg har små möjligheter till beskattning och till att påverka annat än inom mycket bestämda områden. Regionernas storlek tycks vara ett problem i Nederländerna, de är varken stora eller små nog för att fungera tillfredsställande¹⁾.



INLEDNING

Av de tolv provinserna i Nederländerna intar provinsen Limburg en mellanposition både befolkningsmässigt och till ytan. Men det geografiska läget innebär att Limburg sticker ut bokstavligen som en tunga, djupt in i belgiska Flandern vid den tyska gränsen och den annars ganska raka dragningen av gränsen mellan Nederländerna och Belgien får därmed ett djupt hack. Limburg är alltså den enda av alla provinserna som gränsar till två stater. Provinsstäte är staden Maast-

richt som dessutom är belägen precis i hörnet där Nederländerna, Tyskland och Belgien möts. Provinsen skiljer sig också från de flesta andra genom sin stora andel katoliker i en stat som domineras av Kalvinister (det finns dock betydligt fler utövande katoliker och muslimer än Kalvinister) – även om den största delen av den Nederländernas befolkning inte bekänner sig till någon religion i dag.

I provinsen talas en dialekt – limburgiska – som dessutom förekommer i ett antal varianter men normalt förstår alla de olika dialekt-talarna varandra. Friesland och Limburg uppfattas ofta som de två provinser där en regional identitet tydligast framträder. I Friesland talas t.o.m. Frisiska som har status som eget språk, vilket limburgiskan inte har.

De finns också strukturella skillnader mellan norra och södra Limburg – den norra delen var ursprungligen fattigare än den södra. Jordmånen i söder var bättre och därmed avkastningen men denna ekonomiska skillnad har nu försvunnit. Den gängse bilden har länge varit att de som bor i norr är mer jordnära, hårt arbetande, protestanter och närmare knutna till centralregeringen i Haag än de i söder – myt eller verkligheten får förbli osagt.

Redan 1950 gjordes de första insatserna i södra och mellersta Limburg för att ställa om jordbruket till alternativ produktion som gris-, fjäderfä- och mjölkko-uppfödning samt växthusodling. Limburg är i dag ett av Europas främsta områden när det gäller jordbruksproduktion och forskning om jordbruksrelaterade frågor.

En av de faktorer som gör Limburg särskilt intressant är att det var en av de första provinserna där man satsade på andra former av regionalpolitiska stödåtgärder än de traditionella. När gruvindustrin efter kriget, blev allt mer olönsam och fler och fler gruvor lades ned gjordes under perioden 1965 – 1975 stora satsningar inte bara på nya industrier utan också på turism, kultur, kunskap och högre utbildning. Maastricht, provinshuvudstaden, fick t.ex. ett universitet och det byggdes ett stort konferenscentrum som bl.a. varje år under en vecka härbärgerar världens kanske mest prestigefyllda antikmässa – TEFAF. I dag är Limburg och särskilt Maastricht ett område med stark ekonomi och god tillväxt, där det är både dyrt och prestigefyllt att bo. Vetenskap, forskning och kultur har bidragit till denna utveckling. De dominerande industrierna är kemikalieindustrin, biltillverkning och produktion av kontorsmaterial.

Men innan vi går in på hur provinsen är organiserad och styrd av den centrala regeringen måste några ord sägas om den nederländska, eller som man ofta säger på svenska, den holländska statsbildningen (formellt sett är dock Holland endast en del av Nederländerna), och dess historia.

DEN NEDERLÄNDSKA STATSBIKDNINGEN

Av alla europeiska staterna har Nederländerna för närvarande den äldsta gällande skrivna konstitutionen (möjligen med undantag för Norge) – den är från 1848. Men, som alltid, säger detta inte så mycket om hur saker och ting egentligen fungerar. Officiellt är Nederländerna fortfarande en monarki – där monarken, för närvarande drottningen Beatrix, faktiskt har lite mer formellt inflytande än den svenske kungen – men som i alla parlamentariska system finns den politiska makten hos parlamentet och regeringen.

Den nederländska formen av parlamentarism skilde sig länge från de mer ortodoxa varianterna där den vinnande sidan i allmänna val bildar regering. I stället för ett system där det eller de partier i parlamentet som fick minst femtio procent av rösterna bildade regering och övriga fick bli opposition, tenderade de större och viktigare partierna att gå samman i stora koalitionsregeringar. På så sätt garanterades det att viktigare samhällssegment (arbetare, katoliker och Calvinister) alltid blev ”representerade” i regeringen. Man brukade tala om det nederländska statsskicket som bestående av en pelarstruktur, där eliten i olika samhällssegment höll ihop ett annars delat folk genom sitt samregerande (Lijhart 1984).

Denna form av samregerande uppfattades länge som mycket framgångsrikt, och i takt med den nederländska ekonomins uppgång under efterkrigstiden och utvecklandet av en omfattande välfärdsstat, kom den att lanseras som en egen demokratisk modell, för andra att ta efter. En holländsk professor i statsvetenskap, Lijphart, lanserade den s.k. konsensuella demokratiska modellen, ett statsskick han ansåg vara överlägset den traditionella formen av parlamentarisk majoritetsdemokrati eftersom en större del av befolkningen fick inflytande över den verkställande makten (Lijhart 1984). Under senare decennier tycks emellertid det nederländska statsskicket har rört sig i riktning mot en mer traditionell form av parlamentarism där inte alla stora partier sitter vid makten samtidigt (Andeweg and Galen 2002). Och i grannlandet Belgien, där också den ”konsensuella modellen” länge tillämpades men med sämre resultat när det gällde att hålla samman nationen, har man övergått till ett federativt och maktodelningsbaserat statsskick (Keman 1996, Rynck 1998).

Ett annat utmärkande drag i den nederländska statsbildningen är den centrala statsmakten. Precis som i Sverige är statsskicket i grunden ett tvånivåssystem – med en nationell och en kommunal nivå – de mellanliggande nivåerna är mindre betydelsefulla och har mer begränsade uppgifter (Nomden 1999). Men

till skillnad mot Sverige finns det inte ens valkretsar, officiellt betraktas hela landet som en valkrets. Trots detta har i realiteten partierna en informell indelning av sina partilistor som ger olika delar av landet representation – den geografiska uppdelningen spelar en lika viktig roll här som i andra länder (Gallagher 1997). Officiellt finns det emellertid inga regioner, språkliga gemenskaper, delstater eller landsting, utan bara provinser, som alltså är nivån mellan den nationella och den kommunala. Det är relativt ovanligt med provinser direkt under den nationella regeringen, mera vanligt är som i t.ex. Belgien och Italien att provinserna är placerade mellan det regionala och det lokala styret (Larsson et al 1999). Provinserna kan vara direkt eller indirekt folkvalda institutioner, men i Nederländerna har man en helt egen variant – som vi strax skall återkomma till.

HISTORIA

Limburg var, precis som övriga delar av Nederländerna, Belgien och Luxemburg länge en del av det habsburgska väldet, skapat av Karl den V. Den habsburgska statsbildningen var starkt centralistisk till sin karaktär men något svårförsvaret och svårstyrd i sina nordliga delar, bl.a. beroende på att Frankrike aldrig ingick och att dessa delar styrdes med hjälp av ”spanska” guvernörer.

Under slutet av 1500-talet bryter de sju nordligaste provinserna sig ut, och 1579 bildar en republik. Denna statsbildning var en konfederativ konstruktion med tyngdpunkt lagd på en försvarsunion. Konfederation av de sju nordliga provinserna i Nederländerna, i vilken alltså Limburg inte ingick, officiellt erkänd genom den Westfaliska freden 1648, kom att bestå fram till Napoleons erövringen av Nederländerna. Detta betydde också slutet för provinsernas omfattande självstyre, en frihet som de sedan aldrig skulle återfå. Fransmännen avskaffade provinserna och införde departement, som var direkt styrda via prefekter som var utsedda av och ansvarige inför regeringen i Paris, ytterst Napoleon själv. Besegrarna av Napoleon – Storbritannien, Ryssland och Österrike/Ungern – skapade sedan kungariket Nederländerna, som också innefattade nuvarande Belgien och Luxemburg. Under 1830-talet gjorde dock de sydliga provinserna uppror mot det Nederländska kungariket och efter några års strider bildas den belgiska staten 1839, som också erkändes av Nederländerna, i konstitutionen från 1848.

Men den nuvarande nederländska provinsen Limburgs historia är lika mycket en del av den belgiska historien. Det ”ursprungliga Limburg” hade nämligen en annan geografisk utbredning än den nuvarande. Det som en gång i tiden kal-

lades för Limburg innefattade delar av nuvarande Belgien, Luxemburg, Nederländerna och Tyskland. Detta Limburg deltog inte i kampen mot Habsburg men väl, och pådrivande, i upproret mot Nederländerna 1836-39 (Adeweg and Galen 2002, Hayt et Galloy 1997).

Företrädare för Limburg fick därför framträdande positioner i det belgiska styret trots att den limburgska uppslutningen på den belgiska sidan var inte total, staden Maastricht och inte minst Maastrichts fästnings befälhavare var trogen den nederländska kungen och vägrade att solidarisera sig med upprorsmännen. När striderna så småningom ebbade ut och man närmade sig fredsförhandlingar, fanns det alltså en ö – Maastricht – under nederländsk kontroll långt in på det territorium som kontrollerades av Belgien. I fredsförhandlingarna krävde den nederländska kungen att Maastricht skulle tillhöra Nederländerna samt att staten skulle vara geografiskt kopplad till det nederländska territoriet – det skulle med andra ord finnas en korridor som sammanband Maastricht med övriga delar av Nederländerna. I sin argumentering använde sig kungen också av det förhållandet att några områden i det tilltänkta holländska Limburg hade haft viss autonomi före Napoleon tiden.

Föga förvånade var detta en lösning som inte tilltalade de styrande i Belgien, men intressant nog var inte heller tongivande politiker i Nederländerna särskilt tilltalade av tanken. De såg mest problem med att införliva en geografisk del som i huvudsak befolkades av katoliker, med en annars vid den tiden mycket homogen befolkning. Men det var inte de politikerna eller befolkningen som ytterst bestämde i dessa frågor. Den nederländske kungen må ha haft svårt att övertyga sina egna politiker men desto lättare att vinna gehör hos de tidigare tillskyndarna av den nederländska statens inrättande, vilket var de som i slutändan bestämde. Segermakterna bestämde sig därför att gå på den nederländske kungens linje och dela provinsen Limburg i två delar – en del gick till Belgien och en som gick till Nederländerna. Därför finns det i dag två provinser som bär namnet Limburg, en på vardera sidan om gränsen, och det är den nederländska som har minst historisk tradition att bygga på, som skapades av starka utländska makthavare och till stor del tvingades på den lokala befolkningen. Trots detta finns det i dag en starkare känsla av samhörighet i Limburg än i många andra provinser i Holland.

DE NEDERLÄNDSKA PROVINSERNAS KONSTRUKTION

Den finns ingen ideal modell för hur ett demokratisk statskick skall vara organiserat. I nästan alla länder kan vi hitta konstruktioner som tydligt avviker från det vanliga mönstret. Sverige har t.ex. en mycket egendomlig konstruktion när det gäller den statliga förvaltningens organisering med sin tudelning i departement och myndigheter vars motsvarighet inte återfinns någon annan stans, möjligen med undantag för Finland (Bäck och Larsson 2006). Frågan är dock om inte den nederländska organiseringen av provinsstyret är en motsvarande anomali.

När det gäller nivån mellan den centrala statsmakten och den lokala nivån kan man skilja på tre huvudprinciper för hur dessa strukturer är uppbyggda och legitimerar sin maktutövning. För det första kan man i regionerna inrätta statliga regionala organ, antingen koncentreras det mesta av den statliga verksamheten till endast ett organ i regionen (s.k. prefektsystem) eller också har varje central myndighet ett eget administrativt organ på regional nivå (s.k. funktionell uppdelning). För det andra, kan folkvalda organ på lokal nivå inrätta organ på mellannivån som därmed får indirekt egen folklig legitimitet (kommunalförbund). För det tredje, kan organ inrättas med direkt folkligt mandat genom allmänna val (Larsson et al 1999).

Det är emellertid inte ovanligt att alla tre principerna tillämpas samtidigt. I Sverige har vi t.ex. länsstyrelserna som är ett prefektsystem, men också myndigheter som har egna administrativa organ i länet, eller med en annan uppdelning än länsindelningen, och till detta kommer sedan de direkt folkvalda landstingen – som i och för sig i svensk tappning inte är ett organ på mellannivå utan ett lokalt organ (sekundärkommun).

Det som emellertid gör Nederländerna extra intressant är att man har försökt hitta en organisationsform som innesluter alla tre organisationsprinciperna, inte håller i sär dem. En sammansmältning av prefektmodellen och ett direkt folkvalt system har möjliggjorts, genom att drottningens utsände (motsvarande svensk landshövding) leder provinsregeringen, som i övrigt är utsedd av och härleder sin legitimitet ur en regionalt folkvald församling.

Folket väljer således först en provinsförsamling – storleken på församlingen varierar och vid det valet 2007 bestod de minsta församlingarna av 39 och de största av 55 ledamöter. Limburgs provinsförsamling består för närvarande av 47 personer. Denna församling väljer sedan de personer som skall ingå i provinsstyret, vilket kan innehålla personer som inte sitter i församlingen. Det vanliga är dock att personer till provinsstyret hämtas från församlingen och dessa förlorar

då sin plats (rösträtt) i församlingen. Denna ordning är emellertid relativt ny, tidigare var reglerna att alla i provinsstyret också skulle tillhöra provinsförsamlingen. Motsvarande förändring i relationen mellan exekutiv och vald församling genomfördes även på lokal nivå. För den händelse att en ledamot av provinsstyret förlorar sin post, kan personen i fråga inte återgå till sin tidigare plats i församlingen under innevarande mandatperiod. Syftet med reformerna har varit att närma sig landets styre på central nivå, där ministrar inte behöver vara medlemmar av parlamentet och endast har yttranderätt och närvarorätt i parlamentet.

Provinsstyret är ett kollektiv ansvarigt inför provinsförsamlingen som också kan avsätta enskilda ledamöter i styret, dock inte ordföranden – drottningens representant. Vad som gör konstruktionen ännu mer anmärkningsvärd är att drottningens representant även är ordförande i provinsförsamlingen, dock utan rösträtt – drottningens representant har alltså ett dubbelt mandat, men positionen i styret är formellt sett starkare än den i församlingen. Denna egendomlighet återfinns också på kommunal nivå, där borgmästaren utses av regeringen och är ordförande såväl i den valda församlingen som i exekutiven.

PROVINSFÖRSAMLINGARNA

I provinsen Limburg finns det ovanligt många lokala partier på kommunal nivå som sitter i de lokala församlingarna, och i provinsförsamlingen finns ett regionalt parti representerat. Av tradition är alltid några partier starkare eller svagare i vissa delar av landet och i Limburg har det kristdemokratiska partiet av förklarliga skäl ett starkt fäste.

Allmänt gäller dock att vid val till provinsförsamlingarna dominerar de nationella frågorna över de regionala, och valvinden tenderar att blåsa åt samma håll som i landet som helhet, dvs. (nationella) partier som gör bra resultat i en provins tenderar att gå framåt i samtliga provinser. I och med att regeringens ledamöter och partiernas partiledningen alltid är aktiva blir provinsvalet i praktiken en form av nationellt val.

Val hålls vart fjärde år och valen till provinsförsamlingarna är skilda från valen till parlamentet och kommunerna. Det genomsnittliga valdeltagandet är lågt, överstiger sällan femtio procent och valdeltagandet är, jämfört med andra val, lägst i valen till provinsförsamlingarna om man bortser från valen till EU-parlamentet. Det finns emellertid vissa variationer mellan provinserna och några har ett valdeltagande över det kritiska femtioprocents strecket t.ex. provinsen

Friesland som oftast är den provins med det högsta valdeltagandet, ibland i närheten av 60%. Limburg tillhör dock inte denna grupp, utan tvärtom, den tillhör den grupp av provinser som genomgående har lågt valdeltagande dvs. under femtioprocent strecket.

Dessutom är Limburg, föga förvånande med tanke på den stora andelen utövande katoliker i provinsen, den provins där det kristdemokratiska partiet (f.d. katolska partiet) oftast gör sitt bästa resultat. Vid det valet, 2007, tog det 38% av platserna vilket var en markant uppgång jämfört med tidigare val.

PROVINSSTYRET

Limburgs provinsstyre bestod 2008 av sex medlemmar som samtliga satt i församlingen innan de utsågs till provinsstyret med undantag för drottningens utsände. Det vanliga är att provinsstyrets politiska sammansättning avspeglar maktförhållandena i den valda församlingen – en typ av samregering, dvs. de största partierna får platser i styret efter storlek, på samma sätt som i många svenska kommuner. Trots att kristdemokraterna (katolikerna) ibland har haft egen majoritet har man valt att regera tillsammans med övriga större partier. Men efter valet 2007 har endast kristdemokraterna och socialdemokraterna säte i provinsstyret.

Provinsstyret i Limburg består efter valet 207 av tre kristdemokrater, och två socialdemokrater plus drottningens representant, som är kristdemokrat, tillika ordförande. Men den ena socialdemokraten har endast en halv tjänst eftersom partiets storlek inte riktigt räckte till vad som krävdes för två hela platser – provinsstyret består alltså av sex personer men egentligen är de bara fem och en halv.

Ordföranden i provinsstyret, med rösträtt, är som redan nämnts drottningens utsände, utsedd av regeringen i Haag. Denna person behöver inte ha något förflutet i eller någon tydlig anknytning till provinsen, och vanligtvis föregås utnämningen av överläggningar mellan de större partierna. På detta sätt skapas en nästan proportionell fördelning mellan partierna efter styrkeförhållandet på nationell nivå. Den utvalde har därför nästan undantagsvis en bakgrund som ledande företrädare för ett parti. Det kan därför inträffa att en person med annan partitillhörighet än det (de) som har majoriteten utses till provinsstyrets ordförande. Men utnämningen sker uppenbarligen inte helt utan hänsyn till de regionala förhållandena, i Limburg har t.ex. drottningens representant alltid varit kristdemokrat.

I Holland råder ett liknande förhållande som i Sverige när det gäller landshövdingens roll. Visserligen är denne formellt utsedd av regeringen och därmed regeringens främste representant i länet, men i realiteten är han eller hon mer av en lobbyist för länet intressen gentemot staten. En viktig uppgift för drottningens representant är också att företräda provinsen i officiella sammanhang.

Provinsstyret agerar som ett kollektiv och fattar beslut formellt sett genom omröstning, men i praktiken är omröstningar sällsynta. Exekutiven kan dessutom delegera hanteringen av en viss fråga eller ett visst område till någon av ledamöterna. Drottningens representant avgör dessutom en del frågor på egen hand, i egenskap av statens representant, och uppfattas av många väljare som provinsregeringens ansikte utåt och förväntas även upphöra med partipolitik efter tillträdet.

Kabinettet i Limburg består av cirka 15 tjänstemän som är knutet till drottningens representant, och sedan mer än ett år tillbaka finns det även en politisk sekreterare som är handplockad. Kabinettet, huvudsakligen opolitiskt rekryterade tjänstemän, har vissa officiella och formellt fastlagda uppgifter som t.ex. att medverka vid valet av borgmästare och sköta relationerna till staten (kungahuset). Övriga medlemmar av provinsstyret har fått sig tilldelade delar av förvaltningen som sitt direkta ansvar, och de har alla sedan några år tillbaka rätt att utse en politisk sekreterare (bestuurassistent). Sedan valet 207 har exekutivens samtliga medlemmar utnyttjat den möjligheten.

SENATEN

Det nederländska parlamentet består av två kamrar – senaten och den folkvalda församlingen. Som brukligt har senaten betydligt mindre makt än den folkvalda kammaren och ledamöterna väljs indirekt av ledamöterna i provinsförsamlingarna. Vid dessa val fungerar alltså provinsförsamlingarna som valkorporationer, men det är de enskilda ledamöterna i provinsförsamlingarna som röstar fram senatsledamöterna efter nationella partilistor. En ledamot i en provinsförsamling har här en röststyrka som viktas efter kvoten mellan antalet väljare i dennes provins och antalet ledamöter i församlingen, eftersom provinsförsamlingarnas storlek inte enbart är beroende av befolkningens mängd. En ledamot i en provinsförsamling med många ledamöter men relativt få väljare får alltså lägre röstvikt än en ledamot i en liten församling med många väljare.

Platserna i senaten fördelas dock inte per provins, utan de nationella partierna

går ut med listor som visserligen innehåller personer från olika delar av landet, men det finns ingen bestämmelse som säger att ett givet antal personer skall komma från en viss provins. Hur många ledamöter varje provins får i senaten beror därför på hur provinsledamöterna röstar.

Utgången är dock ganska given eftersom de som tillhöra nationella partier, vilket flertalet av ledamöterna gör, i de olika provinsförsamlingarna rösta för sitt partis kandidater. Den osäkerhet som finns kvar i valet beror på förekomsten av provinsiella partier, vilkas röstbeteende ofta inte kan förutsägas och ibland kan ha ett avgörande utslag.

Med denna konstruktion blir valen till Senaten en avspeglings av partiernas stöd i landet som helhet liknade den som gäller för den direkt folkvalda kammaren. Senaten framstår därför inte som en alternativ representationsform utan som en blek kopia av den direkt folkvalda församlingen. Och eftersom Senaten har väsentligt mindre inflytande blir rollen som en regional företrädare väsentligt mindre än vad man kanske kunde förvänta sig. Det visar sig också att när provinserna vill agera för sin sak så inriktar de sig i första hand på den folkvalda kammaren även om Senaten också används.

ANSVARsområDEN

Trots att de tolv provinserna styrs genom direktvalda församlingar är det påtagligt hur begränsad deras roll är, vilket inte minst avspeglar sig i det låga valdeltagandet. Det är endast i de nordligaste och sydligaste provinserna som identifikationen med provinsen är tydlig och inte ens i dessa provinser är valdeltagandet särskilt högt, som vi såg ovan. Provinsen Friesland är kanske det området som har den starkaste identiteten och det är också i denna provins som vi hittar ett starkt regionalt parti, Frisian Nationalist Party. Partiet har dock trots detta endast fem platser ett fåtal av platserna i den valda församlingen.

Provinsernas verksamhet finansieras också i huvudsak med statliga subventioner, möjligheten att beskatta är mycket begränsad. Och möjligheterna för kommunerna och provinserna att skaffa sig egna finanser har snarast minskat, i stället för att öka.

Frågan har rest om provinsernas eventuella avskaffande har rests. Problemet tycks i första hand vara att provinserna både är för stora och för små. Många små kommuner har funnit det nödvändigt att samarbeta inom områden som är mindre än provinserna. De stora städerna, Amsterdam, Rotterdam, Hage, Utrecht, har å andra sidan ofta uppfattat provinserna som krävande och besvärliga repre-

sentanter för de mindre kommuner som omger dessa städer, vilket har hindrat de större städernas expansion.

En ständigt återkommande diskussion sedan andra världskrigets slut har varit ett eventuellt inrättandet av en reell regional nivå under den centrala nivån. Motståndet mot de försök som har genomförts har emellertid varit starkt, och vad man fått i stället, som en informell fjärde nivå är olika former av mellankommunalt samarbete (kommunalförbund). Vid ett tillfälle fanns det faktiskt fler organ för mellankommunalt samarbete än det fanns kommuner. Provinserna har fått i uppgift att samordna och övervaka denna utveckling men i praktiken har inte mycket hänt.

Med undantag för transporter, infrastruktur, regionalplanering och miljövård är provinsernas möjlighet att påverka olika politikområden starkt begränsad. Som varande en mellannivå vänder sig snarast provinserna i första hand till andra styrelsenivåer och hanterar frågor som rör samordning och dialog mellan centralregeringen och lokalnivån, inte direkt till medborgarna.

Borgmästarna utses av regeringen efter rådgörande med drottningens representant och den lokala folkvalda församlingen. I det fall det handlar om borgmästare i provinshuvudstäder eller andra större städer, är det regeringen som helhet som fattar beslut om utnämning, i andra fall, när det gäller mindre städer, fattar inrikesminister beslut i regeringen namn.

Drottningens utsände utövar även tillsyn över borgmästarna och i händelse av konflikter eller problem på lokal nivå är det drottningens utsände som är rådgivare åt regeringen. Tidigare hade de även till uppgifter att årligen granska de lokala organens finanser och fastställa den lokala budgeten, men detta är numera avskaffat, vilket också gäller den tidigare ordningen att regeringen skulle fastställa provinsernas budget.

EU OCH ÖVERNATIONELLT MELLANREGIONALT SAMARBETE

Limburg har länge velat ha mer autonomi för att öka möjligheten att fatta avtal om samarbete både på provinsnivå och lokal nivå med sina motsvarigheter i Tyskland och Belgien. Som det är nu måste regeringen i Haag skriva under alla samarbetsavtal med regioner och lokala organ om de innefattar andra länder. Belgien och i Tyskland, som är federala stater, har däremot regionerna (delstaterna) större möjligheter att fatta egna beslut om samarbete, vilket skapat obalans i samarbetet till de holländska provinsernas nackdel.

Ministern för inrikes frågor initierade 2006 en diskussion om kompetensen och styrningen från statens sida, och i framtiden kan den komma att variera för de enskilda provinserna. För närvarande har alla provinser samma kompetens och styrs på samma sätt från centralregeringen, men för första gången tycks regeringen nu vara beredd att överväga en viss grad av asymmetri i sin styrning av provinserna

I Bryssel finns det ett provinsernas hus, som representerar samtliga tolv provinser i Nederländerna. En av tjänstemännen i denna EU representation kommer från Limburgs provinsförvaltning, men det finns planer i Limburg på att öppna en egen representation.

Provinserna har dock olika åsikter om det lämpliga i att ha egna kontor – vissa vill gå sina egna vägar, andra vill fortsätta att agera gemensamt. Limburgs åsikt tycks ligga någonstans mitt emellan, bl.a. beroende på att det är dyrt att ha ett eget representationskontor i Bryssel. Vad som däremot är på gång är en typ av växeltjänstgöring i Bryssel – två tjänstemän från provinsen arbetar ett halvår åt gången på kontoret Bryssel för att få en känsla för EU-arbetet.

EU-regionen (Euregio Maas-Rijn), har funnits i 30 år och består av nederländska Limburg, belgiska Limburg, Aachen i Tyskland, den belgiska provinsen Liège och de tysktalande kommunerna i Belgien (dvs. den tysktalande språkliga gemenskapen i Belgien). har sin egen församling, utsedd av politiska organ och organisationer.

SAMMANFATTNING OCH JÄMFÖRELSE MED SVERIGE

När vi studerar den regionala nivån i Nederländerna, eller det politiskt administrativa systemets mellannivå, som egentligen är en bättre om än längre karaktäristik av vad det hela handlar om, är det slående vilka likheter som faktiskt finns med det svenska systemet – de formella olikheterna till trots.

Konstruktionen med drottningens representant motsvaras av en svensk landshövding, som likt landshövdingen har flera roller att spela. Åtminstone ett par går långt utöver att bara vara ordförande i ”provinsregeringen”. Konstruktionen med en av staten utsedd ordförande som ledare för den regionala förvaltningen, omgiven av indirekt valda representanter från politiska partier, liknar också mycket det som gällde när landstingen utsåg lekmannastyrelsen i länsstyrelserna – även om knytningen till det folkvalda organet var svagare i Sverige. Tendensen till samlingsregering eller samregering på regional och lokal nivå känns också igen från de svenska kommunerna liksom möjligheten till majoritetsmarkering (kva-

siparlamentarism). Vad som dock inte känns igen är en borgmästare som utses av staten på förslag av drottningens utsände, och att statens representant har en så stark position både i provinsregeringen och i provinsförsamlingen. Jämfört med svenska motsvarigheter är det också tydligt hur begränsat de nederländska organens självstyre är i formellt hänseende, särskilt när det gäller möjligheten att via skatter skaffa sig egna ekonomiska resurser.

Men bilden av provinserna som ointressanta och i politiskt administrativt hänseende oviktiga instanser förändras i det ögonblick som man tar hänsyn till den informella maktstruktur som denna konstruktion skapar, via en symbios mellan den statliga och den folkvalda regionala/lokala förvaltningen.

Det är knappast en hemlighet att alla demokratiska statskick innehåller starka spänningar mellan hur de är organiserade på central, regional (mellannivå) och lokal nivå. Vem som är den rättmätige företrädaren för regionen tycks vara den ständigt återkommande frågan. Och sektoriserade statliga regionala förvaltningar tycks ofta vilja värna om sin egen särställning och verksamhet i stället för att se till den regionala helheten. Nya lösningarna med nya organ skapar dessutom oftare konkurrens än samarbete, och det är här som den nederländska modellen blir intressant.

Med utgångspunkt från ett funktionellt perspektiv – dvs. de institutioner som fungerar tenderar att bli kvar – har holländarna uppenbarligen hittat en konstruktion de länge varit nöjda med, och det är först på senare år som riktigt starka propåer om asymmetriska inslag har hörts, eller framstötat gjort om formellt mera demokratiska organisationsformer på regional och lokal nivå. Vad kan det då vara som holländarna upptäckt? Svaret är som vanligt inte enkelt att ge, men möjligen har de lyckats åstadkomma ett system som närmar den statliga regionala förvaltningen till den regionala och den lokala folkvalda förvaltningen – kontraktion i stället för repellerung (Glim and Toonen 1996). Och som så ofta visar det sig att hybrider och anomalier fungera väl så bra, om inte bättre än de principiellt renodlade konstruktionerna.

Men det finns naturligtvis också andra förklaringar, alternativa eller kompletterande, till varför den nederländska provinsmodellen har överlevt så länge. En faktor är naturligtvis att de som utses till drottningens representanter i de flesta fall har varit framträdande politiker och är därmed inga noviser i spelet om makt och inflytande, och precis som svenska landshövdingar är de uppenbarligen skickliga i att försvara den egna maktstrukturen och maktbasen.

Fotnot

- 1) Framställningen bygger på förutom refererade arbeten på intervjuer med tjänstemän i provinsstyret och provinsens egna hemsidor.

Referenser

- Andeweg Rudy B. and Galen A. Irwin 2002 *Governance and Politics of the Netherlands* Houndmills: Palgrave MacMillan
- Bäck Henry och Torbjörn Larsson 2008 *Den svenska politiken. Strukturer, processer och resultat*. Malmö: Liber
- Gallagher Michael 1997 'Electoral Systems and Voting Behaviour'. In *Developments in West European Politics* eds. Martin Rhodes, Paul Heywood and Vincent Wright MacMillan Press: London
- Glim Mariëtte C. S. and Theo A.J. Toonen 1996 'Dutch Provinces in a Policy Perspective'. In *Regionen in Europe. Das regionale Potential* Band II Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Hayt Franz and Denise Galloy 1997 *La Belgique des tribus gauloises à État federal* Brussels: De Boeck & Wesmael
- Keman Hans 1996 'The Low Countries. Confrontation and coalition in segmented societies'. In *Political Institutions in Europe* ed Josep M. Colomer London: Routledge
- Larsson Torbjörn, Koen Nomden and Franck Petiteville eds 1999 *The Intermediate Level of Government in European States. Complexity versus Democracy?* Maastricht: European Institute of Public Administration
- Lijphart Arend 1984 *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* New Haven: Yale University Press
- Nomden Koen 1999 'The Intermediate Level of Government in the Netherlands: The Surviving Provinces'. In *The Intermediate Level of Government in European States. Complexity versus Democracy?* Eds. Torbjörn Larsson, Koen Nomden and Franck Petiteville, Maastricht: European Institute of Public Administration
- Rynck De Stefaan 1998 'Civic culture and institutional performance of the Belgium regions'. In *Regions in Europe*, ed. Patrick Le Galès and Christian Lequesne, London Routledge

DEN CENTRALBÖHMISKA REGIONEN

Av Oscar Österberg

Centralböhmen är en central region i republiken Tjeckien. Regionerna representeras nationellt i en andra kammare med regionala representanter. Dock saknar regionen själv beskattningsrätt. Staten står för finansieringen som ofta är öronmärkt för specifika områden, något som minskar regionens handlingsutrymme.

INLEDNING

Tjeckien är samtidigt en mycket gammal territoriell-politisk enhet och en ung stat. Den nuvarande tjeckiska republiken skapades inte förrän 1992/93 i samband med Tjeckoslovakiens delning. Samtidigt har de böhmiska ländernas — Böhmen, Mähren och Schlesien — inbördes och yttre gränser förblivit i stort de samma som när de kom till under högmedeltiden, även om landsdelarna sedan 1500-talet ingått i större statsbildningar; först det habsburgska riket och sedan i Tjeckoslovakien.^[1]

Statsstrukturen i det kommunistiska Tjeckoslovakien hade varit centraliserad, överbyråkratiserad och överbelastad. Beslut togs genom ”demokratisk centralism” på de högsta nivåerna i enpartistaten och substatliga institutioner var endast utlöpare till centralregeringen. Den territoriella indelningen speglade inte i första hand historiska eller kulturella omständigheter, utan var skapad utifrån politiska och planekonomiska behov. Tvärtom har det medvetet strävat efter att utplåna arvet av de historiska länderna och infört ett system med inledningsvis 14 stora regioner (*kraje*) i den tjeckiska delen av staten. Efter 1960 minskades antalet regioner till inledningsvis 10, därefter 8.^[2] Deras uppgift var i princip att verkställa centralregeringens order och varje region styrdes av en centralt kontrollerad kommitté. 1968 överfördes makten på regional nivå till ”nationella kommittéer”, vilket speglade marxist-leninistisk teori om självstyre, men staten förblev i praktiken extremt centraliserad och partistyrd. Regionerna var indelade i 76 distrikt (*okresy*) och dessa i sin tur i kommuner (*obci*), vilkas antal hade minskat från 11 695 året före det kommunistiska maktövertagandet till 3 158 när regimen föll hösten 1989.^[3]

Således har den regionala frågans utveckling har ägt rum under en dramatisk period då den nya staten ställts inför en rad socioekonomiska och politiska problem, dels länkade till övergången från en sovjetisk samhällsmodell till en

parlamentarisk demokrati med marknadsekonomi, dels kopplade till EU-anslutningen 2004.

Som ett led i regimskiftet avskaffades de nationella kommittéerna 1990, och deras befogenheter överfördes i stort på distrikten. Samtidigt införde man demokratiskt självstyre på kommunal nivå. Anledningen var dels att man ansåg att regionerna var godtyckligt skapade och inte speglade historiska förhållanden, dels på grund av att den nya politiska eliten uppfattade regionerna som fästen för den gamla nomenklaturen. Avsaknaden av en mellannivå uppfattades emellertid snart som ett problem.^[4] 1992 fastslogs också i den nya tjeckiska konstitutionen att man skulle skapa "högre territoriella självstyrda enheter" med representativa församlingar valda i direkta val.^[5] Hur dessa enheter skulle se ut och vilka befogenheter de skulle tilldelas var emellertid en öppen fråga.

I den påföljande debatten kunde man intressant nog skönja spåren av den habsburgska förvaltningen. Den österrikiska kommunallagen från 1862 skilde tydligt mellan maktutövning härstammande från lokalt självstyre respektive statsadministrationen, och detta perspektiv kom att leva vidare i mellankrigstidens Tjeckoslovakien. Efter 1989 återfanns denna dualism i debatten och tänkandet kring administrativa reformer. Regionfrågan formulerades mestadels i "habsburgska" termer av att finna rätt balans mellan lokalt självstyre (*samospráva*) och statsadministration (*státní správa*). Konceptet "offentlig förvaltning" (*veřejná správa*) var alls inte lika etablerat utan importerades under dessa år från Västeuropa och EU av politiker och förvaltningsexperten.^[6] Man kan även notera att lagstiftningen om lokalt självstyre som antogs 1990 visade tydliga likheter med det system som tämligen oförändrat varit i bruk mellan 1862 och 1938 i det att man har delegerat till de lokala självstyrande enheterna att utföra vissa funktioner av den statliga administrationen.^[7]

Inledningsvis hade man kunnat förvänta sig återkomsten av de historiska länderna som en administrativ indelningsgrund, antingen i en "stark" bemärkelse såsom i Österrike-Ungern^[8] eller i den "svagare" variant som utmärkt Tjeckoslovakien 1928-38.^[9] De första åren efter 1989 bildades också ett antal rörelser och partier i Mähren som drev frågan om större autonomi för det historiska "landet", men de kom aldrig att få någon större politisk betydelse. I september 1990 tillsattes vidare en kommission för att utreda om ny administrativ organisation och av dess fyra förslag inbegrep tre en lösning som skulle innebära ett återupprättande av de historiska länderna.^[10] Delningen av Tjeckoslovakien innebar emellertid dödsstöten för den historiska regionalismen. Istället kom den regionala frågan

under 1990-talet att stöpas i den ideologiska motsättningen mellan den politiska högern och vänstern.

Det största motståndet mot en utvecklad regionalisering bjöds av Václav Klaus' ODS som var det ledande regeringspartiet fram till 1998. Anledningen förefaller främst ha varit ett starkt ideologiskt motstånd mot skapandet av nya byråkratiska strukturer och en oro för att starka regionala regeringar skulle försvaga det nyliberalt orienterade ekonomiska reformprogrammet. Det ledande partiet på vänsterkanten, socialdemokratiska ČSSD, gav i stället stöd åt tanken på starka regioner som, menade man, skulle bättre kunna anpassa den ekonomiska politiken efter lokala förhållanden och därigenom uppnå en snabbare tillväxt. Som antytts diskuterades frågan mest i termer av ekonomisk rationalitet, men motsättningen går även i viss mån att föra tillbaka på olika syn på centralmakten.^[11] Medan ODS önskade skapa så svaga regioner som möjligt och därför strävade efter ett stort antal föredrog ČSSD större och mer livskraftiga enheter.^[12]

Under större delen av 1990-talet förblev frågan blockerad, men efter parlamentsvalen 1996 och regeringen Klaus' avgång i en korruptionsskandal påföljande år skapades bättre möjligheter för en lösning. Viktigt var inte bara en förskjutning av de parlamentariska maktförhållandena utan även förhandlingarna om EU-medlemskap, där kraven på anpassning till *acquis communautaire* stärkte regionaliseringsförespråkarnas inrikespolitiska positioner. Inte minst Kommissionens kritik i juni 1997 av Tjeckiens bristande regionalpolitik och frånvaron av folkvalda församlingar på mesonivån mellan kommuner och parlament tycks ha tvingat fram en större kompromissvilja.

Den 3 december 1997 lagstiftade parlamentet slutligen om skapandet av 14 regioner. Lösningen bar stora drag av kompromiss, i vilken makt delegerades nedåt utan att administrationen därför växte i alltför stor utsträckning, eftersom distrikten i gengäld skulle avskaffas vid årsskiftet 2002/2003. De offentliga finanserna förblev också i stor utsträckning under centralmaktens kontroll. En annan seger för det EU-skeptiska ODS var att det stora flertalet av de regionerna gjordes mindre än vad som krävs för att möta NUTS-2 kriteriet, vilket innebär att regionen måste ha en befolkning på mellan 800 000 och 3 miljoner invånare. I stället tvingades alla utom tre av de nya regionerna att gå samman i åtta större formationer för att underlätta administrationen av EU-stöd. Detta arrangemang ökade statens kontrollmöjligheter.^[13] Man bör även notera att gränsdragningarna inte heller respekterade historiska gränser. Några av de nya regionerna sträckte sig till och med över den gamla böhmisk-mähriska gränsen.^[14]

Den nya lagen reglerade emellertid inte frågan om regionala representativa församlingar, och regionernas befogenheter och relationer till centrala och lokala myndigheter fortsatte att diskuteras. I april 2000 reglerades slutligen de regionala makt- och kompetensfrågorna och i november samma år hölls de första regionalvalen dock med ett lågt valdeltagande på endast 33,6 %.^[15]

DET REGIONALA SJÄLVSTYRET MELLAN CENTRALMAKT OCH KOMMUNER

Det regionala självstyret är i Tjeckien baserat på regionfullmäktige med ett 4-årigt mandat vilka kan ha 45, 55 eller 65 medlemmar beroende på befolkningsstorleken. Regionerna styrs av regionråd bestående av ett tiotal medlemmar som leds av en *hejtman*. Varje rådsmedlem är ansvarig för ett särskilt politikområde. Regionernas politiska huvudansvar ansvar återspeglas även i de regionala fullmäktigeförsamlingarnas uppdelning i utskott. Administrationen sköts av en regional myndighet.

Förhållandet mellan det regionala självstyret och den statliga administrationen kännetecknas av integration snarare än separation vilket annars varit vanligare i de nya demokratierna i östra Centraleuropa. Framför allt i Polen har man medvetet strävat efter maktindelning och försökt skilja centralmakten från regionerna.^[16] I det tjeckiska systemet existerar generellt två nivåer av territoriellt självstyre: 6 243 kommuner (obci) och 14 regioner (kraje). Systemet är inte hierarkiskt, utan varje enhet har sina egna befogenheter och står i avseende på dessa självständig gentemot de andra. Samtidigt utgör de självstyrda enheterna inom andra områden en del av statsadministrationen genom delegerade befogenheter. Inom dessa kompetensområden är de underställda respektive ministerium och måste följa centralmaktens anvisningar och interna regler. Statsmakten har dessutom ett nätverk av olika lokala kontor som styrs direkt från ministerierna. En del av dessa kontor har betydande befogenheter, vilket bidrar till att göra den administrativa strukturen tämligen komplex.

Olika kommuner kan vidare utöva olika stor delegerad makt, och kommuner med utökad makt handhar statsadministrationen också på andra kommuners territorium. Störst betydelse har de 205 kommunerna med utsträckta befogenheter (kommuner av 3: e slaget) som övertog ca 80 % av distriktens kompetenser när dessa avskaffades 2002 (resterande kompetenser gick övervägande till regionerna). Därunder finns 388 kommuner av "2: a slaget" följt av ytterligare ett antal nivåer av kommuner med mindre grad av delegerad statsmakt.

Inom vissa områden har regionerna således ett tämligen stort formellt oberoende gentemot staten. I praktiken har dock centralmakten ofta behållit ett stort mått av inflytande, till exempel när det gäller ansökan om och fördelning av EU-stöd.^[17] Regionalfullmäktige har vidare rätt att lägga fram förslag till det nationella parlamentet och har därigenom vissa möjligheter att påverka rikspolitiken. Regionerna är också representerade i Senaten, det tjeckiska parlamentets första kammare, med 81 platser utsedda genom direkta val i valkretsar som i stort överensstämmer med de administrativa indelningarna. 2001 bildades Associationen av tjeckiska regioner (AČKR) vars främsta syfte var att stimulera samarbete mellan regionerna samt representera deras intressen i Regionkommittén i Bryssel. Dess främsta funktion har emellertid varit att koordinera regionernas aktiviteter i den politiska centralmakten i Prag, och den har kraftigt bidragit till att öka regionernas betydelse som politisk aktör(er).^[18]

Regionerna har emellertid inget inflytande över kommunerna som i stället utgör jämställda enheter med "generell befogenhet". Detta innebär att allt lokalt självstyre som inte uttryckligen givits regionerna automatiskt tillfaller kommunerna. I avseende på den delegerade statsmakten utgör emellertid regionerna ofta en högre nivå med uppgift att övervaka och stödja kommunernas administration.

Omedelbart efter regionalvalen i november 2000 överfördes ansvaret för en rad politikområden till de regionala regeringarna. De omfattade bland annat en stor del av ansvaret för skolväsendet och barnomsorgen, kulturpolitiken (driften av teatrar, museer, konsthallar och djurparker), frågor rörande regional utveckling, delar av ansvaret för kommunikationsnätet, miljövård samt sjukvård och socialtjänst. I nedanstående tabell sammanfattas några av de viktigaste kompetensområdena för regioner och kommuner.

	Regioner	Kommuner
Sjukvård		
Allmänna sjukhus	E	
Primärvård		E
Utbildning		
Högre sekundär utbildning	E	
Primär och lägre sekundär utbildning		E
Socialtjänst, polis, ambulans och brandkår		
Socialbidrag		D
Socialtjänst, äldreomsorg, stöd till rörelsehindrade		E
Offentligt ägt boende	E	
Polis och utryckningstjänst		E
Vägnät		
Sekundärt vägnät	E	
Lokalt vägnät		E
Regionala vägtransporter	E	E
Lokala vägtransporter		E
Vatten och energi		
Vattenförsörjning och avloppssystem		E
Gas och uppvärmning		E

(E = egen självständig kompetens, D = delegerad statsmakt)

Källa: OECD, *Economic Surveys 2006. The Czech Republic*, s. 69)

Regionerna saknar beskattningsrätt och finansieras dels genom tilldelning av skattemedel, motsvarande ca 9 % av statens totala skatteintäkter, enligt en formel baserad bland annat på befolkningsstorlek, yta, storlek på vägnätet och antalet skolelever, dels genom särskilda statsanslag vilka svarar för mer än 60 % av de regionala medlen. De flesta statsanslag är öronmärkta för särskilda utgifter, vilket innebär klara begränsningar för det regionala handlingsutrymmet. Det finns även restriktioner för regionernas rätt till upplåning. Systemet har emellertid visat sig generera på det hela välbalanserade regionala budgetar utan större underskott eller skuldsättning.^[19]

CENTRALBÖHMEN



från Wikipedia

Den centralböhmska regionen ligger i mitten av Böhmen och omger huvudstaden Prag, som dock utgör en självständig region. Såväl i avseende på storlek och befolkningsstorlek utgör den en av Tjeckiens största regioner. Med en yta på 11 015 km² täcker regionen nästan 14 % av staten, vilket gör den nästan dubbelt så stor som genomsnittet. Den 31 december 2004 hade regionen 1 144 071 invånare. De största städerna är Kladno, Mladá Boleslav, Příbram och Kolín. Endast den förstnämnda har dock en befolkning som överstiger 50 000. En stor del av regionens invånare bor i stället i mindre städer och orter vars befolkning understiger 2 000 personer.

Ett utmärkande drag för region Centralböhmen är att den saknar "huvudstad". Istället ligger större delen av regionens kontor, administration etc i Prag trots att huvudstaden utgör en egen region. Regionen var inledningsvis indelad

i 12 distrikt och 1 146 kommuner. Störst var Mladá Boleslavs distrikt med 123 kommuner och minst Mělník-distriktet med 70 kommuner. Den 1 januari 2003 avskaffades de gamla distriktsmyndigheterna (distrikten kvarstår dock som territoriella enheter) och ersattes av 26 kommuner av ”tredje typen”. Dessa varierar kraftigt i storlek från Mladá Boleslav med 98 ingående kommuner till Lysá nad Labem med endast 9. De befolkningstätaste distrikten är Kladno, Prag-Öst, Prag-Väst och Mělník. Utmärkande för dessa är deras starka socioekonomiska band till Prag. Huvudstadens expansion har också totalt bidragit till en positiv demografisk utveckling i regionen sedan den andra hälften av 1990-talet, trots låg nativitet och hög mortalitet.

EKONOMI, NÄRINGSLIV OCH ARBETSMARKNAD

Regionens centrala position, dess täta band med Prag samt dess välutvecklade om än alltför belastade transportnätverk har bidragit till gynnsamma ekonomiska förutsättningar. 2004 rankades Centralböhmen trea i avseende på GDP/capita, och arbetslösheten har generellt varit lägre än riksgenomsnittet. Här har man emellertid kunnat notera stora skillnader mellan dels distrikten nära Prag som alla präglats av låg arbetslöshet och dels perifera distrikt, såsom Kutná Hora, där arbetslösheten har varit mycket högre. Centralböhmen tillhandahåller också en inte obetydlig del av Prags arbetskraft.

Regionen utmärks emellertid av en större andel anställda i den primära sektorn än riksgenomsnittet. I regionen bryts såväl sten- som brunkol liksom järn, bly, tenn, uran, kaolin och grafit. Dessa mineraltillgångar utgör basen för den tunga industrin. Nyckelsektorer är bland annat tillverknings-, keramisk och kemisk industri, samt Škodafabriken i Mladá Boleslav. En ny monteringsfabrik för Peugeot/Citroën/Toyota har även uppförts i Kolín. Regionen har vidare en välutvecklad jordbruksproduktion som bland annat omfattar sockerbetor, potatis, korn, humle och frukt, samt lin. Detta utgör basen för en ganska omfattande livsmedelsindustri som inte minst finner avsättning i Prag. Tjänstesektorn har emellertid släpat efter, även om man kunnat märka vissa framsteg de senaste åren. Regionen är också rik på historiska sevärdheter samt viktiga naturområden och nationalparker vilka förser Prags befolkning med viktiga rekreationsmöjligheter och bidrar till att befrämja turismen i regionen. Denna utmärks emellertid av ”veckoslutsturism” och regionen tillhör de med lägst antal utländska turister, trots tämligen goda förutsättningar.

Regionen hämmas emellertid av en eftersatt infrastruktur. Fastän transportsystemen är de tätaste i republiken påverkas regionen av att de är anpassade till Prags och inte Centralböhmens behov. Den stora mängden transporter till och från Prag belastar dessutom transportnätet i hög utsträckning utan att det kommer regionen till godo. Vidare är den tekniska infrastrukturen eftersatt (under riksgenomsnittet), och inte minst vattenförsörjningen och avloppssystemet lider av stora problem.

UTBILDNINGSVÄSENDET

Det finns inget självständigt universitet eller högskola i Centralböhmen och regionen har en påfallande låg andel universitetsutbildade i befolkningen jämfört med andra regioner. Karlsuniversitetets pedagogiska fakultet har dock en filial i Brandýs nad Labem och Tjeckiens jordbruksuniversitet har även arbetsplatser i Lány och Kostelec nad Černými lesy. Dessutom finns tre högskolor i privat regi. Regionen har direkt ansvar för gymnasier och sekundära yrkesskolor. Här befinner man sig emellertid nära riksgenomsnittet vad gäller andelen invånare med gymnasieutbildning och antalet gymnasie- och yrkesskolor anses också vara tillfredställande. 2004 hade regionen 33 gymnasieskolor och 129 sekundära tekniska och yrkesskolor.^[20] Liksom inom övriga områden kan man här se geografiska skillnader där kommunerna närmast Prag har en betydligt större andel invånare med universitets- och gymnasieutbildning än kommunerna i periferin.

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Redan 1993 genomförde Tjeckien en omfattande sjukvårdsreform vars främsta mål var att bygga upp ett decentraliserats finansieringssystem av fristående, konkurrerande sjukhus samt att inleda en privatisering av vården. I många avseenden blev reformen en framgång och i princip gick all primärvård över i privat regi.^[21] Institutionssjukvården har emellertid till största delen förblivit i den offentliga sektorn och större delen av ansvaret för denna verksamhet överfördes 2003 på regionerna. 2005 fanns det 25 sjukhus i Centralböhmen, men vare sig det gäller läkare per capita eller antalet vårdplatser per capita har regionen utmärkt sig, utan den ligger i detta avseende klart under riksgenomsnittet.^[22] För Centralböhmen och flera andra regioner har det nytillkomna ansvaret för institutionssjukvården varit problematiskt eftersom många sjukhus dras med stora ekonomiska svårigheter (2004 gick endast 44 % av de tjeckiska sjukhusen med

vinst).^[23] Inte minst av denna anledning har man velat befria sig från bördan genom privatisering av sjukhus, något som lett till en segdragen konflikt med centralmakten (se nedan). I skrivande stund har man ännu inte funnit någon tillfredställande lösning och opinionsmätningar indikerar att endast en tredjedel av befolkningen säger sig vara nöjd med det nuvarande systemet.^[24]

RELATIONEN TILL STATSMAKTEN

Centralböhmens regionfullmäktige har totalt 65 ledamöter, medan regionstyrelsen har 11 ledamöter. Liksom i övriga tjeckiska regioner har regionalpolitiken präglats av förekomsten av en mängd mindre regionala partier utan betydelse på riksnivå. Redan vid de första regionalvalen i november 2000 visade sig ODS vara det starkaste "nationella" partiet med 21 mandat, följt av kommunistpartiet^[25] med 16 mandat och socialdemokraterna med 12. Vid de påföljande valen 2004 ökade ODS sin plattform till 32 mandat medan kommunisterna gick tillbaka till 14 och socialdemokraterna stannade oförändrat på 12 mandat. Regionen har således allt sedan sin tillkomst styrts av den rikspolitiska högern, vilket haft viss betydelse som Tjeckien under större delen av denna period (fram till sommaren 2006) styrts av en vänster-center koalition, med socialdemokraterna som dominerande parti. Regionens *hejtman*, Petr Bendl, tillika viceordförande i ODS, har inte sällan utnyttjat sin regionala plattform för att utöva kritik mot regeringen.^[26] Framför allt har Bendl tagit en, åtminstone delvis, ideologiskt grundad strid om regionernas rätt att privatisera sjukvården.^[27] Som ett svar antog socialdemokraterna, stödda av kommunisterna, trots hård opposition och veto från president Klaus 2006 en lag som förbjöd sjukhus och vårdinrättningar att vara vinstgivande. När Konstitutionsdomstolen i oktober samma år förklarade lagen strida mot författningen deklarerade Bendl regionens avsikt att gå vidare och genomdriva privatiseringen av 11 sjukhus och rehabilitationscentra.^[28]

Givet ODS' tidigare starka opposition mot skapandet av starka regioner kan det också vara intressant att notera att partiet under åren i opposition istället kritiserat centralmaktens kontroll av desamma genom Ministeriet för Regional Utveckling. Inför parlamentsvalen 2006 avfärdade ODS detta ministerium som överflödigt, medan socialdemokraterna, som tidigare varit starka förespråkare för decentralisering, försvarade dess existens och pekade på vikten av central överblick och kontroll.

DEN BRISTANDE REGIONALA IDENTITETEN

Centralböhmens ställning av periferi till Prag kan ses som hämmande för regionens självständiga utveckling. Inte minst avsaknaden av en ”regionalhuvudstad” som kan fungera som ett administrativt och kulturellt regionalt centrum skapar identitetsproblem. De centralt placerade kommunerna närmast Prag är dessutom absorberade av storstaden och karaktäriseras av de problem och möjligheter som kännetecknar förortsområden, medan de i regionens utkanter har drag av landsbygdskommuner. Likväl har man försökt att bedriva ett aktivt identitetsarbete och regionen har bland annat strävat efter att skapa ett internationellt kontaktnät. För närvarande samarbetar man bland annat med Västra Götalandsregionen i Sverige, Bourgogne i Frankrike, Rheinland-Pfalz i Tyskland, Województwo Opolskie i Polen, Veneto-regionen i Italien, samt Sichuanprovinsen i Kina. Våren 2004 öppnade regionen även ett eget kontor i Bryssel för att kunna ”sätta Centralböhmen på Europas karta” och tilldra sig mer EU-stöd.^[29]

Fotnoter

- ¹⁾ Efter Österrikiska tronföljdskriget i mitten av 1700-talet förlorades stora delar av Schlesien till Preußen. Den enda period i modern tid under vilken de böhmiska ländernas historiska gränser på allvar hotats var emellertid 1938-1945 då stora delar av gränsområdena mot Tyskland och Österrike införlivades i det Tyska Riket efter Münchenöverenskommelsen.
- ²⁾ Jiří Pernes, *Pod Moravskou orlicí aneb dějiny Moranství*, Brno: Barrister & Principal, 1996, ss. 174-180.
- ³⁾ Jennifer A. Yoder, "Decentralisation and Regionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and the Czech Republic", *Europe-Asia Studies*, Vol. 55, No. 2, 2003, ss. 266-275.
- ⁴⁾ Martin Brusis, "The Instrumental Use of European Union Conditionality: Regionalization in the Czech Republic and Slovakia", *EEPS*, Vol. 19, No. 2, 2005, s. 304.
- ⁵⁾ Art. 99-104. *Ústava České republiky*, Olomouc: Olomouc Press, 1997.
- ⁶⁾ Martin Brusis, "Between EU Requirements, Competitive Politics, and National Traditions: Re-creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe", *Governance*, Vol. 15, No. 4., October 2002, s. 545; Brusis 2005, s. 311.
- ⁷⁾ *Public Administration in the Czech Republic*, Prague: The Ministry of the Interior of the Czech Republic, 2004, s. 8.
- ⁸⁾ I Österrike-Ungern bestod dagens Tjeckien av tre formellt separata administrativa och politiska enheter med egna "parlament": kungadömet Böhmen, markgrevskapet Mähren och hertigdömet Schlesien. Dessa uppfattades emellertid fortfarande historiskt som en enhet, och ett av den tjeckiska nationella rörelsens främsta mål var att stärka deras sammanhållning inåt och avgränsning utåt inom ramen för det habsburgska imperiet. Av denna anledning kom även den tjeckiska politiska eliten under mellankrigstiden att vara misstänksam mot att delegera makt då man fruktade att det skulle kunna underlätta etno-territoriell separatism och försvaga den tjeckoslovakiska "nationalstaten".
- ⁹⁾ Efter år av tvekan och politiska strider i den nyskapade tjeckoslovakiska republiken, genomfördes 1927 en reform som innebar att de historiska länderna återupptod som administrativa enheter. Deras makt var emellertid starkt beskuren jämfört med vad som varit fallet i Österrike-Ungern. Zdeněk Karník, *České země v éře první republiky (1918-1938)*, Vol. I, *Vznik*,

budování a zlatá léta republiky (1918-1929), Praha: Nakladatelství Libri, 2000, ss. 404-407; Pernes, 1996, ss. 143-148.

- 10) Yoder 2003, s. 276.
- 11) Martin Myant, "Klaus, Havel, and the Debate over Civil Society in the Czech Republic", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 21, No. 2, June 2005, ss. 253-254, 259-261.
- 12) Dan Marek & Michael Baun, "The EU as a Regional Actor: The Case of the Czech Republic", *JCMS*, Vol. 40, No. 5, s. 901. Se även James T. LaPlant et al., "Decentralization in the Czech Republic: The European Union, Political Parties, and the Creation of Regional Assemblies", *The Journal for Federalism*, Vol. 34, No. 1, Winter 2004.
- 13) Conor O'Dwyer, "Reforming Regional Governance in East Central Europe: Europeanization or Domestic Politics as Usual?", *EEPS*, Vol. 20, No. 2, 2006.
- 14) Le Plant et al. 2004, ss. 41-42.
- 15) Yoder, 2003, ss. 278-289.
- 16) Se t ex Jennifer A Yoder, "Leading the Way to Regionalisation in Post-Communist Europe: An Examination of the Process and Outcomes of Regional Reform in Poland, *East European Politics and Societies*, Vol. 21, No. 3, 2007.
- 17) Martin Ferry & Irene McMaster, "Implementing Structural Funds in Polish and Czech Regions: Convergence, Variation, Empowerment?", *Regional and Federal Studies*, Vol. 15, No. 1, March 2005, ss. 30-31; Martin Myant & Simon Smith, "Regional Development and Post-Communist Politics in a Czech Region, *Europe-Asia Studies*, Vol. 58, No. 2, 2006, s. 160.
- 18) Michael Baun & Dan Marek, "Regional Policy and Decentralization in the Czech Republic", *Regional and Federal Studies*, Vol. 16, No. 4, December 2006, s. 418.
- 19) *Public Administration in the Czech Republic*, 2004, ss. 43-44, 48-51; Philip Hemmings, *Improving Public-Spending Efficiency in Czech Regions and Municipalities*, Economics Department Working Papers No. 499, OECD, ECO/WKP(2006)27, ss. 14-16.
- 20) *Statistická ročenka Středočeského kraje 2005*, Prag: ČSÚ Krajská reprezentace Středočeský kraj, 2005, ss. 259-60.
- 21) Paula Blomqvist, "Sjukvårdsreformer i Polen och Tjeckien. Varför så olika framgång?", *Nordisk Øst-forum*, Vol. 19, Nr. 4, 2005, ss. 454-458.

- ²²⁾ *Statistická ročenka Středočeského kraje 2005*, Prag: ČSÚ Krajská reprezentace Středočeský kraj, 2005, ss. 28, 277,
- ²³⁾ František Bouc, "Hospitals for sale. Privatization plan for regional hospitals raises political debate anew", *The Prague Post*, 7/10 2004.
- ²⁴⁾ "Češi jsou ke stavu zdravotnictví vlažní", *Právo*, 24/1 2007.
- ²⁵⁾ Det bör noteras att det tjeckiska kommunistpartiet är ett icke-reformerat marxist-leninistiskt parti.
- ²⁶⁾ Se till exempel Petr Bendl "Ostuda jménem Pendolino", *Mladá fronta DNES*, 3/2 2006.
- ²⁷⁾ Se till exempel "Středočeské nemocnice převezme stát, nabídl Rath", *Mladá fronta DNES*, 4/5 2006; "Kraj odmítl vrátit nemocnice státu", *Mladá fronta DNES*, 10/5 2006.
- ²⁸⁾ Pavla Kozáková, "Hospitals' sale proposed", *Czech Business Weekly*, 9/10 2006; Brian Kenety, "President Klaus vetoes bill on privatisation of regional hospitals", *Radio Prague*, <http://www.radio.cz/en/article/70705>.
- ²⁹⁾ "Střední Čechy otevřely svou kancelář v Bruselu", *Právo*, 2/4 2004; "Střední Čechy otevřely bránu do Evropy", *Boleslavský deník*, 2/4 2004.

ITALIENS REGIONALISERING MED FOKUS PÅ FRIULIA-VENEZIA GIULIA

Av Maria Ackrén

Friulia-Venezia Giulia är en region i republiken Italien. Regionen har lagstiftningsrätt i allt som inte tillskrivs staten och viss beskattningsrätt. Sedan den nya konstitutionen 2001 kan Italien sägas ha mer federativa drag eftersom regionernas kompetenser förstärkts. Italien kan klassas som en stat med starka regioner.

INLEDNING

Friulia-Venezia Giulia är en av de 20 regionerna i Italien och är en av fem specialregionerna ur ett historiskt perspektiv. De övriga specialregionerna utgörs av Sicilien, Sardinien, Valle d'Aosta och Trentino-Alto Adige. De 15 övriga regionerna hade fram till 2001 ingen administrativ autonomi, utan fungerade endast som funktionella regioner utan lagstiftningsmakt. De fem specialregionerna har traditionellt haft en mer långtgående autonomi än de övriga regionerna i Italien, men 2001 förändrades detta i och med den nya konstitutionen som antogs. De 15 övriga regionerna innehade fram till 2001 endast en form av funktionell autonomi i frågor rörande vissa särskilda ärenden. De regionala parlamenten var direkt underställda den centrala nivån och hade endast möjlighet att föra fram förslag och initiera lagförslag till det nationella parlamentet. Dessa regioners församlingar fungerade endast som diskussionsforum utan egen lagstiftningsmakt. Regionerna kunde dock inom vissa områden fatta egna beslut som t.ex. frågor rörande miljö, infrastruktur och hälsovård. Dessa regioners huvudsakliga uppgift var dock att utföra policyn som den centrala nivån fattat beslut om, d.v.s. fungera som verkställande organ istället för lagstiftande organ.

Friulia-Venezia Giulia är en av de mest utvecklade regionerna i norra Italien. Regionen ligger i nordöstra Italien och gränsar till Veneto i väst, Österrike i norr och Slovenien i öster och adriatiska havet i söder (se bilagan). Ekonomin grundar sig på små och medelstora företag, specialiserat jordbruk och högklassig turism. Exporten är betydande. Bruttoregionalprodukten låg på 26,7 miljarder EUR under år 2000 och exporten gav 9,2 miljarder EUR under år 2001, medan importen låg på 4,8 miljarder EUR samma år.

Under 1950-talet präglades regionen av stora emigrationsvågor, men under 1960-talet skedde en vändpunkt. Friulia-Venezia Giulia bildade tillsammans

med Veneto och Trentino-Alto Adige den ”nordöstra modellen”, vilket innebar att en mosaik av små och medelstora företag grundades. I Friulia-Venezia Giulia etablerades fyra industridistrikt var där började specialisera sig på en särskild nisch. Manzano blev stoldistriktet, Brugnera möbeldistriktet, Maniago knivdistriktet och San Daniele del Friuli blev distriktet känt för sin rökta skinka.

Vid sidan av de små och medelstora företagen har även större företag etablerats i regionen. Exempel på sådana företag är bl.a. Zanussi-Electrolux i Pordenone (elektroniska varor), Fincantieri i Trieste och Monfalcone, där man bygger världsledande kryssningsfartyg och Assicurazioni Generali i Trieste, som är ett av de ledande försäkringsbolagen i Europa.

Fastän Friulia-Venezia Giulia varit framgångsrik på många områden har man även lyckats bibehålla en levande jordbruksnäring som grundar sig på långa regionala traditioner. Vin, rökt skinka, ost och frukt hör till de traditionsbundna varorna.

Under senare tid har även turismen växt fram och blivit en betydande sektor för regionen. Här finns sol- och badorter, vintersportorter och historiska städer med arkeologiska sevärdheter. Under 2001 besöktes regionen av 9,5 miljoner turister, främst från Tyskland, Österrike och andra länder från norra och östra Europa.

Den regionala myndigheten har gett stöd och instrument för denna utveckling i form av kreditincentiv, finansieringsbolag som i sin tur gett ut kapital för nyinvesteringar, innovationscenter för företag (där forskning och utveckling idkas) och vissa företag har bildat nätverk med andra länder för att uppnå bättre samarbete och skalfördelar med andra företag. Exempel på samarbetsformer är t.ex. Interreg IIIA mellan Italien och Slovenien under 2000-2006. EU-programmet främjade ekonomiskt samarbete genom att förbättra konkurrensen och samarbetet mellan olika företag och gränsöverskridande samarbete inom turism och den primära sektorn.

För att förstå Italiens regionalisering behöver vi se lite närmare på hur den politiska utvecklingen i landet tagit sig uttryck. Det går inte att förbise hur den nationella kontexten inverkar på regionerna i olika avseenden.

DEN POLITISKA UTVECKLINGEN I ITALIEN

Italien delades in i regioner efter andra världskriget. Konstitutionen från 1948 lade grunden till den institutionella strukturen och kompetensfördelningen mellan centralmakt och regioner (se artikel 114 och artikel 117). De tre gränsre-

gionerna (Trentino-Alto Adige, Friulia-Venezia Giulia och Valle d'Aosta) samt öarna (Sicilien och Sardinien) erhöll en mer långtgående autonomi, då språkstridigheter och konflikter mellan olika folkgrupper uppstod i dessa regioner. Sedan 2001 gäller en ny konstitution där makten mellan staten/centralmakten och regionerna specificeras ytterligare. Den stora förändringen är att den nya konstitutionen räknar upp statens exklusiva makt, medan regionernas makt förblir rätten att lagstifta i alla andra ärenden som inte explicit nämns höra till statens kompetensområde. Regionerna har rätt att sätta upp egna statuter (*Statuti*), men deras dignitet är inte lika med regionala konstitutioner. 2001 års konstitution ger mer autonomi åt regionerna, särskilt i frågor som utbildning, beskattning och miljöpolitik.

Under början av 1990-talet var Italien inne i en kris, då juridiska undersökningar genomfördes mot politiska ledare som haft monopol på det nationella och lokala planet. Mutskaandaler och korruption ledde till krisen. Krisen skapade möjligheter för nya rörelser och *Lega Nord* etablerades under denna tid. Finansiell och administrativ federalism ägde rum inom det italienska territoriella systemet. En kvasi-federal reform genomfördes. I folkomröstningen 2001 beslöts att staten Italien har exklusiv lagstiftningsmakt i följande ärenden: utrikespolitik och internationella relationer, immigration, relationen mellan stat och trossamfund, försvar och säkerhet, valutaärenden, statens organ, folkomröstningar och val till Europaparlamentet, regleringen och den administrativa organisationen inom staten samt offentlig ordning och säkerhet. De områden, där staten tillsammans med regionerna fattar beslut är: internationella relationer och relationerna till den Europeiska Unionen, utrikeshandel, arbetsskydd och säkerhet på arbetsplatserna, utbildning (med undantag av autonomi för vissa utbildningsinstitutioner och yrkesutbildning), offentlig budgetharmonisering, koordineringen av offentlig finansiering och skattesystemet. Regionerna har sedan lagstiftningsmakt i alla andra ärenden som inte exklusivt hör till statens behörighetsområde. Detta kan ses som federala drag, då elementet med samarbete med den regionala nivån och centralmakten införts. Dessutom har staten/centralmakten den övergripande makten av de stora frågorna, medan regionerna tar hand om övriga ärenden. Federalism har inte utvecklats fullt ut då regionerna saknar ett gemensamt parlament och regionerna saknar fortfarande suveräna rättigheter gentemot staten. I en federal stat finns oftast ett tvåkammerssystem, där ena kammaren representeras av representanter från regionerna enligt ett likartat system (som två senatorer per delstat i USA:s senat) eller enligt ett kvotsystem baserat på befolkningens mängd

inom respektive delstat (t.ex. Tyskland). Även om Italien har ett tvåkammarssystem så är ingen av kamrarna baserat på territoriella grunder. Representanthuset och senaten väljs enligt allmänna val på samma gång för en femårsperiod i taget. Ett lagförslag måste erhålla stöd från båda kamrarna för att förslaget ska gå igenom. Kabinettet (regeringen) är ansvarig inför båda kamrarna.

Under andra hälften av 1990-talet uppkom en ny klyfta i italiensk politik. Konfrontationer mellan nationella och regionala/lokala eliter uppstod. Borgmästarna och regionpresidenterna utmanade de nationella politiska ledarna. En annan förändring var införandet av Maastrichtfördraget inom EU som ledde till en ny form av nationell budgetpolitik. Sammanhållningspolitiken inom EU gav nya möjligheter för stödformer bl.a. för jordbruksnäringen och för detta krävdes direkta relationer till regionerna. Detta kan sägas utgöra bakgrunden till den stora reformen för 2001.

Konstitutionen stadgar om regional autonomi med fokusering på decentralisering av en del av makten till den lokala nivån. Hierarkin i det lokala styret utgår från de 20 regionerna till provinserna och kommunerna. Den regionala makten och ansvarsområdena inkluderar organiseringen av lokal planering, transporter, turism, sjukhus och välgörenhet, lokalt polisväsende, hantverksområdet, jord- och skogsbruk, yrkesvägledning, lokala mässor och marknader samt övriga lokala ärenden. Provinserna och kommunerna har mindre makt och mindre befogenheter än vad regionerna har. Provinserna och kommunerna har hand om egna administrativa uppgifter och sköter dagliga ärenden som hör till deras områden. De har egna skatteintäkter och utgifter och koordinerar all policy som kommer från statlig respektive regional nivå.

I nästa avsnitt behandlas regionen Friulia-Venezias politiska system och sedan beskrivs en del av ansvarsområdena som dels är gemensamma med den statliga nivån och dels regionalspecifika karaktärsdrag för regionen ifråga.

FRIULIA-VENEZIA GIULIAS POLITISKA SYSTEM

Friulia-Venezia Giulia räknas historiskt sett till de fem specialregionerna i Italien som har en långtgående autonomi. Friulia-Venezia Giulia består av två historiska regioner: Friuli som utgör 90 procent av territoriet och inkluderar staden Udine och Venezia Giulia som inkluderar huvudorten Trieste. Regionen är indelad i provinserna: Gorizia, Pordenone, Trieste och Udine.

Specialstatutet från 1963 och de tillägg och förändringar som tillkommit

sedan 2001 reglerar Friulia-Venezia Giulias förhållande mellan staten å ena sidan och regionens administration och maktbefogenheter å den andra sidan.

Friulia-Venezia Giulia har lagstiftningsmakt i de ärenden som finns nämnda i specialstatutet från 1963 med tillägg från 2001. Regionen har lagstiftningsbehörighet i följande ärenden: regleringen av de regionala institutionerna, deras finansiella och juridiska status samt personalen ifråga, regleringen av lokala institutioner och deras distrikt, jord- och skogsbruk, markanvändning, reglering av odlingsmark, markindelning, bevattning, jordbruks- och markförbättring, djuruppfödning, fiskeindustrin, bergsområdena, skogsvård, jakt och fiske, betesmark och skogsavverkning, handel och industri, hantverksindustri, marknader, vägar (tillsammans med den lokala nivån), turism- och hotellverksamhet, kollektiv trafik (tillsammans med den lokala nivån), stadsplanering, mineralrika vatten och heta källor, kultur-, fritids- och sportfaciliteter, museer och bibliotek (tillsammans med den lokala nivån) m.m. Regionen är under den nationella jurisdiktionen och kan inte stifta lagar som strider mot Italiens konstitution. Statsmakten har rätt att delegera administrativa uppgifter till regionen, dess provinser och kommuner.

Regionens "regering", *Junta*, består av en regionpresident och fungerar som det verkställande organet i regionen. Den lagstiftande församlingen är regionens parlament och väljs av invånarna i regionen. Det regionala parlamentet med dess ledamöter väljer sedan i sin tur *Juntan*. Regionpresidenten som är direktvald av folket representerar regionen, sammankallar och leder det regionala verkställande organet. Regionpresidenten styr och koordinerar dess arbete och övervakar de regionala kontoren och servicen. Regionpresidenten utfärdar alla regionala lagar. Det regionala verkställande organet består av tio ministrar som regionspresidenten väljer från det regionala rådet eller utanför detta råd. De kan vara politiker eller experter inom särskilda områden. Det regionala rådet som utgör den lagstiftande församlingen väljs enligt direkta, jämlika och hemliga val. Antalet medlemmar bestäms enligt en medlem per 20,000 invånare eller en fraktion på över 10,000 invånare enligt antalet efter senaste folkräkning. Det regionala rådet sitter fem år i taget.

Den lagstiftande församlingen utfärdar lagstiftning på den lokala nivån och ger förslag till lagar till det nationella parlamentet. All lagstiftning skickas till det nationella parlamentet och inom 30 dagar ska behandlingen av lagstiftningen genomföras. Antingen godkänns lagarna som sådana eller om de strider mot nationell lagstiftning skickas ärendet tillbaka till den regionala myndigheten.

Beträffande finanserna ska regionen besitta egna finanser koordinerat med statens finanser. Det ska ske i harmoni med principerna för nationell enhetlighet. Finansieringen sker enligt ett särskilt fördelningssystem (se artikel 49 i specialstatutet). Staten har hand om alla tullinkomster. Regionerna är ansvariga för att uppta egna skatter. Det är dock förbjudet att överföra skattepengar mellan regionerna och även annan interregional reglering är förbjuden enligt konstitutionen. Fördelningssystemet innebär att regionen erhåller 60 procent av de personliga skatteinkomsterna tillbaka från staten, 45 procent av företagens skatteinkomster, 60 procent av skatteinkomster från olika källor (enligt konstitutionen), 60 procent av mervärdesskatten, 90 procent av inkomsterna från skatt på gas och elektricitet som producerats inom regionen, 90 procent från intäkterna av vattenenergi och 90 procent av acciser från tobaksprodukter konsumerade inom regionen. På detta sätt får regionen tillbaka en stor del av de intäkter som staten och regionen uppburit i första hand. Inom många andra självstyrande regioner i Europa, som t.ex. Åland får regionen en klumpsumma (0,45 procent av statens budget) från staten som sedan den självstyrande enheten kan fördela enligt egen preferens. Friulia-Venezia Giulia har därmed ett mer komplicerat system.

En regeringskommissionär från centralförvaltningen skall etableras i regionen och bo i regionens huvudstad. Kommissionären skall vara statstjänsteman och vara utnämnd enligt ett presidentiellt förordnande på nominering av Italiens statsminister, i överenskommelse med inrikesministern. Kommissionärens uppgifter är att koordinera verkställigheten av statens åligganden inom regionen i enlighet med regeringens direktiv, övervaka verkställigheten av funktionerna hos regionen, provinserna och kommunerna som delegerats till dem av staten. Vidare är uppgiften att konstituera en kanal för relationerna mellan staten och regionen.

REGIONERNAS RELATION TILL PROVINSERNA OCH KOMMUNERNA I ITALIEN

Den regionala nivån tilldelar kommunerna vissa uppgifter. Utgifterna handhas av regionen. Inkomsterna uppbärs i harmoni med det rådande beskattningssystemet i staten, provinserna och kommunerna. Staten sätter upp skatteprocenterna även om skattebetalarna betalar till regionerna i första hand. Ungefär en femtedel av skatteintäkterna går tillbaka till provinserna och kommunerna. Provinserna och kommunerna fungerar som självständiga enheter, vars organisation

och funktioner framkommer i nationella och regionala lagar. Provinserna och kommunerna utgör områden under den regionala nivån. Deras befogenheter är begränsade till hälso- och sjukvård, vägbyggen, offentlig assistens och konservering av fisk och kött.

Reformer gällande val och institutioner genomfördes 1993 inom kommunerna. Direkta val för borgmästare infördes och denna reform kulminerade i 1999 års reform för regionerna, då direkta val för regionspresidenterna infördes.

DEN REGIONALA IDENTITETENS BETYDELSE

I Italien har lokala identiteter varit starkt rotade och det finns en klar variation mellan sociala värderingar i norra och södra Italien. Undersökningar mellan 1986 och 1992 har visat en ökning av de som identifierar sig med sin egen region i förhållande till staten och Europa eller världen.

Friulia-Venezia Giulia har traditionellt haft en särpräglad kultur p.g.a. det friulianska språket som härrör från latin. I regionen finns även en tysk och en slovensk minoritet. Det friulianska språket anses utgöra ett av de rätoromanska språken. En del lingvister anser dock att friulianska endast kan ses som en italiensk dialekt. Språket är inte officiellt erkänt, men det finns ett klart stöd för språkets överlevnad. Staden Udine är kulturcentrum för den friulianska kulturen.

Det har beräknats att det finns ungefär 700,000 som talar friulianska i regionen idag. Det existerar tre olika dialekter av språket. En konservativ nordlig dialekt, en vanlig mellanöstern variant (i Udine och sydost om regionen) och en mer italienskt inspirerad variant som influerats av Veneto och dialekter i Venedig.

År 1996 etablerades en lag som skulle gynna språkets överlevnad och efter långa diskussioner enades man om ett gemensamt rättstavningsystem. Det huvudsakliga kulturella samfundet, *Filologia Friulana*, ansvarade för detta och använde rättstavningsystemet i den inflytelserika ordboken, *Nuovo Pirona*.

UTBILDNINGSSYSTEMET I ITALIEN

Utbildningen är gratis och obligatorisk för alla barn mellan sex och tretton år. Lokala myndigheter har ansvaret att etablera och upprätthålla skolbyggnader och är även samtidigt ansvariga för att driva skolorna.

Skoldistriktet inom kommunerna har som uppgift att planera skolorna och

utbildningen så att detta anpassas till behovet för befolkningen. Ministeriet för offentlig utbildning dominerar det italienska utbildningssystemet och administrerar den allmänna utbildningen, sätter upp kraven, läroplanerna, betygen och reglerar bedömningen och befordran. Det finns dock fortfarande regionala skillnader mellan olika regioner, även om en viss utjämning kan skönjas.

Registrering på högre nivå har influerats av den sociala sammansättningen av studentunderlaget genom att man försett unga studenter från mindre privilegierade samhällsklasser möjligheten att komma in på högre utbildningar. Jämlikheten mellan könen har också förbättrats.

Antalet studenter inom privata institutioner är jämförelsevis lågt. Privata institutioner får inget statsbidrag och registreringen till privata skolor, särskilt katolska skolor, har sjunkit kraftigt sedan 1970-talet som ett resultat av sekulariseringen i samhället.

Många av Italiens städer har universitet. Många universitet är statliga och de är tvungna att enligt lag ta in varje berättigad kandidat. Som ett resultat är de överfulla och det finns väldigt lite kontakt mellan studenterna och professorerna.

I Friulia-Venezia Giulia finns idag 10,5 forskare per 1000 invånare. Detta kan jämföras med 3,3 forskare per 1000 invånare nationellt; 5,3 forskare per 1000 invånare inom EU och 8,1 forskare per 1000 invånare i USA. Det finns två universitet ett i Trieste och ett i Udine med cirka 2000 lärare, 22 fakulteter och 42 000 studenter involverade.

HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN I ITALIEN

Det nationella systemet ska se till att vård ges åt alla invånare. Den nationella hälsoplanen inkluderar även besök på spas under särskilda förhållanden. Italien har fler doktorer per person än andra europeiska länder.

År 1977 decentraliserades den nationella hälso- och sjukvården, inklusive alla sjukhus, kliniker och hälsoförsäkringar. Lokala hälso-enheter (*Unità Sanitaria Locale eller USL*) bildades. Familjekliniker blev även vanliga under 1970-talet.

De italienska kommunerna har traditionellt haft hand om hälsovårdsservicen. Hälso- och sjukvården har genomgått stora reformer under 1990-talet. Den lokala hälso-enheten, *USL*, fungerade fram till 1990-talet som en operativ organisation inom kommunerna. *USL* kontrollerades av ett förvaltningsråd som i sin tur fungerade som ett kollegium valt av generalförsamlingen bestående av ledamöterna i kommunfullmäktige.

Under 1990-talet skedde hälsovårdsreformer. Den ena stora reformen var att administrativa och finansiella förpliktelser överfördes till regionerna och den andra stora reformen var att man introducerade den privata sektorn med s.k. "företagsformel". Detta innebar att förvaltningsfunktionerna överfördes från förvaltningsrådet till den verkställande chefen inom hälsovårdsmyndigheten, som var direkt utnämnd av den regionala presidenten. De lokala hälsovårdsmyndigheterna blev självständiga officiella organ, som innehade byråkratisk autonomi. Detta innebar att förvaltningen separerades från policy funktionerna.

1999 skedde *Bindi* reformen som innefattade en återgång till det gamla systemet med kommunerna i fokus, men med en skillnad. Ett permanent organ inrättades, "*Permanent Konferensen för den regionala planeringen av Social- och hälsovården*". Organet består av representanter från lokala borgmästarsamfund och lokala hälsovårdsmyndigheter. Konferensens uppgift är att godkänna regionala hälsovårdsplaner och kontrollera implementeringen av planerna genom de lokala hälsovårdsmyndigheterna, *Piani Attuativi Locali* (PAL).

Reformerna i Italien vad gäller hälso- och sjukvården har lett till en diversitet mellan de olika regionerna. En del regioner har ett mindre hierarkiskt och ett mer policy orienterat system, där man försökt reducera spänningarna mellan regionerna och kommunerna. Andra regioner har gett kommunerna tillbaka makten, även om storleken på de administrativa enheterna har ökat i omfång. Övriga regioner igen har strävat efter en klar marginalisering av kommunernas centrala planeringsaktiviteter och låter allt skötas på regional nivå istället. Det sker även samarbete mellan regionerna inom hälsovårdssystemet, bl.a. försöker regionerna Friulia-Venezia Giulia, Veneto och Carinthia etablera ett gränsöverskridande system för att trygga vårdens kvalitet. Det finns totalt 17 sjukhus i Friulia-Venezia Giulia.

REGIONERNAS RELATIONER TILL UTLANDET

Under 1990-talet kan man tala om två olika processer som ägde rum samtidigt. Den ena processen handlade om decentralisering och den andra om överstatlighet inom Europa. Dessa processer sammanföll med varandra inom EU-länderna. Detta har medfört olika funktioner. Den stora mängden av EU-fonder och komplexiteten vad gäller deras utföranden har lett till en institutionalisering med direkt kontakt mellan regionala institutioner och EU-organ. En andra aspekt är att många av de principer som EU satt upp kräver direkt engagemang av

regionerna. Dessa principer har inkorporerats i den italienska lagstiftningen som berör lokal utveckling.

År 1995 etablerades en enhet, *Service for Cohesion Policy*, under finansministeriet som hade till uppgift att främja åtgärder baserade på EU:s principer. År 1998 blev denna enhet ett departement för utvecklings- och sammanhållningspolicyn (*DPS*) inom finansministeriet. *DPS* ska handha planering och utveckling och spela en viktig roll som förhandlare mellan den nationella och den regionala nivån. Regionerna är i fokus och de lokala aktörerna har blivit allt viktigare för att övervaka regionernas intressen.

Många regioner i Italien har egna lobbygrupper och nätverk samt regionala kontor i Bryssel. Kontorens uppgifter är att förse regionerna med information, representera regionala intressen och anskaffa teknisk assistans.

Den första Bassini-lagen från 1997 gör det möjligt för regeringen att överföra administrativa funktioner till regionerna och de lokala myndigheterna enligt subsidiaritetsprincipen. En konferens mellan statlig, regional och lokal nivå har införts och möten sker två gånger per år. Dess uppgift är att informera regeringen om regionernas syn på EU:s lagstiftning som berör regionerna, att uttrycka opinioner gällande EU:s direktiv, att nominera representanter för regionerna till Bryssel och att uttrycka opinioner gällande Italiens harmonisering till EU:s lagstiftning. Dessutom har konferensen ansvar att se till att EU-resurserna används på ett ändamålsenligt sätt inom Italien.

Friulia-Venezia Giulia, Veneto regionen och Slovenien har under 2000-2006 samarbetat inom ramen för ett EU-projekt kallat Interreg IIIA. Samarbetet har berört områden inom teknisk, ekonomisk och miljövänlig utveckling. Små och medelstora företag har samarbetat över gränserna och nya företag har sett dagens ljus. Projekten och programmen har varit delfinansierade av olika intressenter och stöd har beviljats för innovativa företagsetableringar. Miljön har stått i fokus för alla nyetableringar. Företag har infört miljövänliga alternativ i deras verksamheter och har etablerats enligt miljövänliga alternativ vad gäller material, vatten- och elförsörjning etc. Turismindustrin har växt för att utökas till en året runt verksamhet. Turismföretagen har satsat på olika aktiviteter för olika säsonger. Det är inte bara de traditionella vintersporterna som varit i fokus utan också vandringsresor och badsemester som stått på agendan. I de italienska regionerna har olika offentliga och privata konsortium, forskningscentra, service verksamheter av olika slag etablerats. Det finns även ett liknande EU-program mellan gränsregionerna i Italien och Österrike.

SAMMANFATTNING

Italiens regioner har genomgått stora reformer under senare tid, vilket präglas av en utveckling mot någon form av federalism. Italien är dock ingen fulländad federal stat ännu, men utvecklingen tyder på att de federala dragen blir fler och fler. Ett typiskt federalt inslag är samarbetet mellan staten och regionerna å ena sidan samt samarbetet mellan regionerna och provinserna och kommunerna å den andra sidan. Beskattningssystemet uppvisar även federala inslag där staten är den överordnande myndigheten, även om regionerna, provinserna och kommunerna till viss del har rätt att uppbära egna skatter. Fördelningssystemet mellan stat och region är dock väldigt komplext till sin natur. Den nya konstitutionen från 2001 uppvisar en jämnare fördelning av maktbefogenheterna mellan staten och de 20 regionerna. Tidigare fanns det en klar asymmetri mellan de fem specialregionerna och de 15 övriga regionerna, medan dagens situation jämnat ut skillnaderna en aning. Effekterna av den nya konstitutionen kan ännu inte spåras. Utvecklingen inom sinom tid får utvisa åt vilket håll Italien är på väg. Italien kan klassificeras som en stark regionalstat.

Denna studie har tagit fokus på en av de specialregioner som finns i Italien, nämligen Friulia-Venezia Giulia. Regionen hör till det rika Norditalien och kan därmed sägas utgöra en slags prototyp för övriga regioner i landet. Den komplexa politiska strukturen i landet präglas dels av EU-inträdet och dels av de nationella reformer som genomförts. Relationerna mellan regionerna och centralmakten å ena sidan samt relationerna mellan regionerna och EU å andra sidan innebär att besluten fattas på många olika nivåer. Det här i sin tur leder till oklarheter i maktfördelningen och behörighetsområdena. Det är kanske inte helt klart vart olika kompetensområden hör alla gånger.

Referenser

- Desideri, Carlo (2001). "Italian Regions in the European Community", s. 65-87 i Barry Jones and Michael Keating (eds.): *The European Union and the Regions* (Oxford: Clarendon Press).
- Fabbrini, Sergio (2000). "Political Change without Institutional Transformation: What Can We Learn from the Italian Crisis of the 1990s?", *International Political Science Review*, Vol. 21, No. 2 (Apr., 2001), s. 173-196.
- Fabbrini, Sergio and Marco Brunazzo (2003). "Federalizing Italy: The Convergent Effects of Europeanization and Domestic Mobilization", *Regional and Federal Studies*, Vol. 13, No. 1, Spring 2003, s. 100-120.
- Keating, Michael (1998). *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. (Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing).
- Kurian, George T. (ed., 2007). *Encyclopedia of the World's Nations and Cultures*, Volume II (New York: Facts on File, Inc.).
- Mattei, Paola (2004). "Changing Pattern of Centre-Periphery Relations in Italy: Sidney Tarrow Revisited", *Regional and Federal Studies*, Vol. 14, No. 4, Winter 2004, s. 538-553.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press).
- Responsabile Segretariato tecnico congiunto, Interreg IIIA Italia-Slovenia: *Programming Complement Community Initiative Programme Interreg IIIA Italia-Slovenia 2000-2006*. Dokument från interreg@regione.fvg.it 13 mars 2007.
- Schlager, Neil, Jayne Weisblatt (eds.) and Orlando J. Pérez (consulting editor) (2006). *World Encyclopedia of Political Systems and Parties*. Fourth Edition, Volume II (New York: Facts on File, Inc.).
- Skutsch, Carl (ed.) (2005). *Encyclopedia of the World's Minorities*. Volume 1 (New York och London: Routledge).

Internet

- Friulia- Venezia Giulia: http://en.wikipedia.org/wiki/Friuli-Venezia_Giulia.
Besökt 31 oktober 2006.
- Friulia- Venezia Giulias officiella hemsida: http://www.regione.fvg.it/inglese/pagine_interne/
- Special Statute of the Autonomous Region of Friuli-Venezia Giulia,

Constitutional Law No. 1 of 31st January 1963: http://www.regione.fvg.it/inglese/download/ing_statuto.pdf

WHO Regions for Health Network Third Regional Ministerial Forum, Valencia, Spain, 12 November 2004 (Regions for Health Network in Europe): <http://www.euro.who.int/document/E86741.pdf>. Besökt den 14 augusti 2007.

Bilaga: Karta över regionerna i Italien:



Källa: <http://www.big-italy-map.co.uk/index.htm>

Område nr.6: Friulia-Venezia Giulia:

Areal: 7844 km²

Invånarantal: 1,208,278

Huvudort: Trieste med 210,000 invånare

Provinser: 4 st.

Kommuner: 219 st.

Språk: Italienska, "friulia", slovenska och tyska

BRETAGNE

Av Jörgen Gren

Bretagne ligger i enhetsstaten Frankrike. Regionerna här är relativt svaga och Bretagne har enbart vissa beskattningsmöjligheter. Regionen har dock lagstiftningsrätt och är en välkänd region i Europa, med ett tydligt eget "varumärke". Detta kan bland annat tillskrivas en stark regional identitet och ett eget språk.

INLEDNING

Den franska mellannivån skapades i början av 1980-talet och har utvecklats konstant sedan dess. Det är möjligt att konstatera att den regionala mellannivån har blivit viktigare, på olika sätt, än den äldre länsnivån (eller département som de heter). Befolkningens identifiering, dock ett förhållandevis svårämne fenomen, verkar ske på den kommunala nivån först och därefter på den regionala nivån. I termer av internationell synlighet står det emellertid klart att regionerna har tagit över från kommuner och département vad det gäller utländska investeringar, turism samt generell attraktionskraft. Utvecklingen för regionerna har dock avstannat något de senare åren.

POLITISKT SYSTEM

Frankrike är en kombination av parlamentarisk och republikansk demokrati. Frankrikes nuvarande författning kallas den femte republiken och antogs vid en folkomröstning den 28 september 1958. Den stärkte presidentens position gentemot parlamentet dock har vissa ändringar skett under senare bl.a. har mandatperioden avkortats från 7 till 5 år. Det franska partipolitiska livet har under de senaste decennierna utmärkts av två politiska grupperingar: vänstern kring franska socialistpartiet (Parti Socialiste) och högern kring först RPR (*Rassemblement Pour la République*) därefter dess efterföljare UMP (*Union pour un Mouvement Populaire*). Extremhögerpartiet FN (*Front National*) har sedan början av 1980-talet hamnat på omkring 16 procent av rösterna i valen och har blivit en makfaktor att räkna med framför allt vid presidentvalen (2002).

Frankrike är ett centralstyrt land där presidenten (*Président de la République*) tillsätts genom direkta val för ämbetsperioder på 5 år (ändrades år 2000 från

7 år). Bland presidentens viktigaste befogenheter är rätten att utlysa beslutande folkomröstning och nyval till nationalförsamlingen. Artikel 16 ger presidenten rätt att utlysa undantagstillstånd, och i en situation då landet är hotat och där övriga institutioner inte fungerar, ta över lagstiftande och verkställande makt. Presidenten utser premiärministern, och övriga ministrar efter förslag från premiärministern. Han utser ett antal civila och militära poster, till exempel prefekterna. Parlamentet har två kammare: underhuset Nationalförsamlingen (*l'Assemblée Nationale*) och överhuset Senaten (*le Sénat*) och de 577 ledamöterna i nationalförsamlingen (*les députés de l'Assemblée nationale*), tillsätts för femårsperioder genom direkta val i enmansvalkretsar.

FRANKRIKES ADMINISTRATIVA INDELNING

Frankrike innefattar det nationella territoriet, dvs. Kontinentala Frankrike, Korsika samt fyra utomeuropeiska departement (*Départements d'outre-mer*) och fyra utomeuropeiska territorier (*Territoires d'outre-mer*). Dessa kallas med ett sammanfattande namn DOM-TOM's.

Det franska systemet är relativt komplext och innehåller ett flertal nivåer, som benämns nedan:

- 26 regioner (*régions*), varav 4 är utomeuropeiska
- 100 departement (*départements*), varav 4 är utomeuropeiska
- 342 arrondissement (*arrondissements*)
- 4039 kantoner (*cantons*)
- 36782 kommuner (*communes*)

Dessutom är vissa viktiga kommuner (Paris, Lyon och Marseille) uppdelade i mindre enheter, kommunarrondissement, med lokala borgmästare, inom samma kommunala styre. De utomeuropeiska departementen är forna franska kolonier som numera åtnjuter samma eller motsvarande status som kontinentala Frankrike. De betraktas som delar av Frankrike (och därmed också EU). De utomeuropeiska territorierna och länderna utgör delar av den franska republiken men inte av Europa eller EU. Trots detta används euro som valuta även i dessa områden.

VERTIKAL MAKTDELNING

Frankrike är en enhetsstat, med en lång historia av en mycket stark centralmakt. Den statliga makten delegeras till lägre nivåer i den administrativa uppdelningen av Frankrike (se ovan). Dock, sedan Defferre-lagen 1982-1983 och Raffarin-lagen 2003-2004 räknas Frankrike som en decentraliserad stat. Defferre-lagen från 2 mars 1982 skapade regionerna och var ett avgörande steg för en decentralisering i Frankrike. Lagen för decentralisation definierar "rättigheter och friheter för kommuner, departement och regioner". Den verkställande makten som fram till dess utövats av prefekten inom regionerna förflyttas till Regionrådet (*Conseil Régional*). Regionen får nu tre organ: det lagstiftande Regionrådet, den verkställande ordföranden för Regionrådet, samt den konsultativa Ekonomiska och Sociala Regionkommittén (*Comité Économique et Sociale régionale, CESR*). De första direkta valen i regionerna hölls 1986. Sedan 1992, 1998 och 2004. Nästa val blir 2010.

Raffarin-lagen från 30 juli 2004 gav nya kompetenser från staten till de självständiga församlingarna i regionerna, departementen och kommunerna. Lagen stärkte framför allt regionerna och departementen gentemot staten. Den konstitutionella reformen i februari 2003 preciserar att republikens organisation är decentraliserad. De konstitutionella tilläggen öppnar för maktförflyttningar från staten till regionerna och departementen. Förändringen tolkades av många som ett försök att tillmötesgå kritiken av den starkt centraliserade statsmakten där en "Pariselit" hade ett stort inflytande.

De kompetenser som överförts till regionerna berör framförallt regionalpolitik samt lokaliseringspolitik (*aménagement du territoire*), vilket inkluderar ekonomisk utveckling, bostäder, kommunikationer, transportpolitik samt gymnasie- och yrkesutbildning för unga och vuxna. Regionrådet, som väljs för sex år, är den lagstiftande makten i regionen. Ordföranden i Regionrådet är den exekutiva makten. Han väljs med absolut majoritet av Regionrådet för sex år. Han verkställer de beslut som fattas i Regionrådet samt sköter den administrativa servicen i regionen.

Den andra regionala nivån, departement, har kompetens framförallt inom sociala frågor där äldreomsorg, handikappsservice och barnomsorg motsvarar mer än hälften av departementens utgifter. Departementen har också ansvar för högstadieskolan, skoltransporter och kollektivtrafik. Vad det gäller den lokala nivån, kommunerna, är deras kompetens: grundskolan och skoltransporter, kommunal vägförvaltning, sophämtning och städning. Kommunen är också en lokal part i politiken för ekonomisk och social utveckling.

PARALLELLA SYSTEM

Det finns två parallella system av vertikal maktodelning i Frankrike, ungefär som i Sverige: den territoriella administrationen är dels baserad på delegerad statlig makt och dels på lokala administrationer.

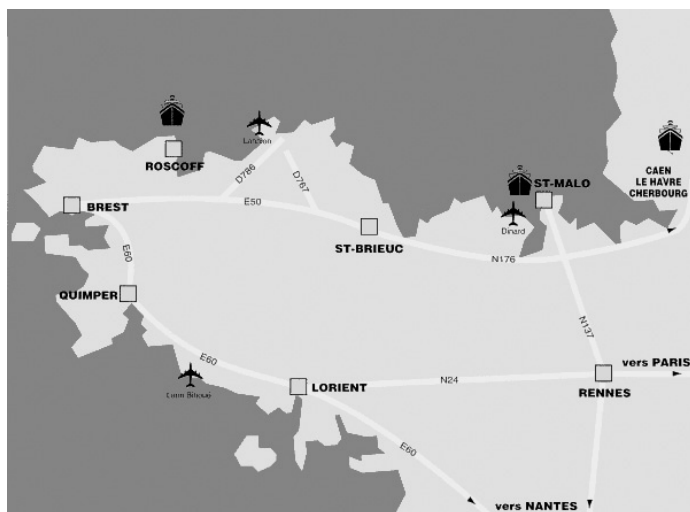
1. Statlig administration på lokal nivå (region, departement och arrondissement) är underordnad prefekten, ungefär landshövding, som representerar staten regionalt.
2. De lokala administrationer, styrda av folkvalda församlingar (region, departement och kommun) har möjligheter att fatta beslut inom ramen för decentralisering.

Prefekten är den statliga auktoriteten på de lokala nivåerna. Han representerar regeringen i regionen, departementen och arrondissementen. Lokalt är han chef för all statlig service som är delegerad till en lokal nivå. Han är ansvarig för att upprätthålla den allmänna ordningen, för organisationen av val, för katastrofhjälp. Prefekten spelar också en viktig roll som medlare mellan regionerna/ departementen och staten. Prefekten har även en viktig roll inom ramen för exempelvis EU:s strukturfonders användning i regionerna.

REGIONERNAS FINANSIELLA PLATTFORM

Regionens budget röstar igenom i början av varje år av Regionrådet. Regionens intäkter kommer dels ifrån statligt stöd och dels ifrån de regionala skatterna. Det statliga stödet är till för finansieringen av de politikområden som regionerna övertagit från staten. De regionala skatterna läggs (liksom kommunal- och departementsskatt) på fyra stycken lokala skatter. Dessa skatter är fastighetsskatt på bebyggd egendom, fastighetsskatt på obebyggd egendom, boendeskatt, samt företagskatt. Vidare finns ett antal indirekta skatter, som "förflyttningsskatt", som är en skatt som tillkommer på varje bostadstransaktion (köp och försäljning), skatt på körkort, samt skatt på registreringsbevis för fordon. Regionerna har dock en underordnad roll vad gäller hälso- och sjukvård men har, sedan 2004, möjlighet att utforma ett regionalt program för folkhälsa samt finansiera sjukhusinvesteringar.

2. DEN AKTUELLA REGIONEN



EN KORT PRESENTATION

Bretagne är en halvö som ligger utskjutande från Frankrikes västkust, i havet där Atlanten och den Engelska Kanalen möts. Bretagne har 3,04 miljoner invånare, innefattar fyra *departement* (Côtes-d'Armor, Finistère, Ille-et-Vilaine och Morbihan) och huvudorten är Rennes. Intressant att notera är att Bretagne var ett eget land fram till 1500-talet och har ett eget språk och kultur.

TILLGÅNGAR OCH NÄRINGSLEV:

Fisket och jordbruket är viktiga i Bretagne. Ca 45 % av Frankrikes totala fångst av fisk fångas i regionen. Man fiskar främst tonfisk och torsk i Nordatlanten och hummer och ostron längs kusterna. Jordbruket domineras av husdjursskötsel med mejerivaror, fläsk och fjäderfä som huvudprodukter och vid kusten odlar man tidiga grönsaker. I Rennes finns viss avancerad elektronisk industri samt textil- och bilindustri. Andra expanderande industricentra är Guingamp, Lannion, Saint-Brieuc och Vannes. Industrier som utvecklas är telekomindustrin och bilindustrin, där Citroën är ett viktigt företag. Serviceindustrin växer stort, särskilt banksektorn och turismen som är viktig under sommaren. Vid kusten finns

populära badorter som Dinard, Saint-Malo och Perros-Guirec i norr, Camaret i väst och Quiberon i söder.

RELATIONEN TILL STATSMAKTEN

Regionrådet styrs i princip av Socialistpartiet, PS (*Parti Socialist*, PRG) med nästan hälften av mandaten. Bretagne har 1268 kommuner och vissa har strukturerade interkommunala samarbeten (EPCI). I östra Bretagne (runt Rennes) och vid kusten har det utvecklats långtgående interkommunala samarbeten, baserad på stark integration av kommunerna och en reell kompetensöverflyttning, från kommuner till EPCI och den stora majoriteten (80%) av EPCI finansieras med en egen skatt, TPU (*Taxe Professionnelle Unique*).

På den nationella arenan har Bretagne en större roll än vad som kan förutsättas med tanke på dess storlek. Detta kommer bl.a. från dess starka (och enhetliga) identitet, dess egna språk (och därmed en stark språkminoritet) men även från politiska och ekonomiska personligheter som härstammar från regionen (exempelvis f.d. chefen för franska TF1, Europas största TV kanal samt dess systerbolag TV Breiz).

DEN REGIONALA IDENTITETENS BETYDELSE

EU har erkänt bretoner i Bretagne som en nationell minoritet, men den franska republiken har hittills inte gjort det. I december 2004 röstade de 83 ledamöterna i Regionrådet enhälligt för en ett nytt projekt för en lingvistisk politik i Bretagne. Projektet har som mål att säkra överlevandet av de bretonska och galliska språken och stärka deras utlärning i tvåspråkiga klasser. I "plan pour la politique linguistique de la Bretagne" fastslår man att målen för språkpolitiken i Bretagne är att:

1. Säkra fortlevnaden och överförandet av bretonska språket.
2. Möjliggöra för varje breton som så önskar att lära sig tala, läsa och skriva bretonska.
3. Stödja det bretonska språket överallt samt arbeta för tvåspråkighet.
4. Säkra erkännandet av galliska.

Cirka 300 000 människor talar bretonska i de 5 departementen i "historiska Bretagne" (vilket inkluderar de fyra departementen i Bretagne samt departemen-

tet Loire-Atlantique som tillhör regionen Pays-de-la-Loire). Dock är 64 % av dem är över 60 år gamla.

FINANSIELLA SITUATIONEN I BRETAGNE

Region Bretagne har den sjunde största BNP av de franska regionerna, efter Ile-de-France, Rhône-Alpes, Provence, Alpes-Côtes d'Azur, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire och Aquitaine. Region Bretagnes BNP var 63 miljarder euro under 2002 (vilket motsvarar 4,2% av BNP för hela Frankrike) och delas upp som följer:

	Bretagne	Frankrike
Jordbruk	5%	3%
Industri	18%	19%
Konstruktion	7%	5%
Serviceindustri (handel)	46%	53%
Serviceindustri (ej handel)	24%	20%

Små och mellanstora företag är regionens ryggrad eftersom större företag (i allmänhet) saknas. Bretagnes ekonomi karakteriseras sålunda av många SMF, inom industrin, handeln och servicesektorn har endast 1,4% av företagen fler än 50 anställda. 7% har mellan 10 och 49 anställda, och 46% anställer mellan 1 och 9 personer. I termer av tillväxt ligger Bretagne ungefär på samma nivå som Frankrike i stort (1-3% årligen). Dock ligger arbetslöshetsnivån i Bretagne under det nationella genomsnittet (respektive 8% och 10%).

Intäkter för regionen är framförallt statliga medel och egna skatteintäkter (regional del av den lokala skatten). Budgeten röstas fram i början av varje år och avgör utgiftsnivån för de områden som regionen styr över. För region Bretagne var intäkterna för budgetåret 2006 - totalt 795 miljoner euro - följande: större delen av intäkterna kommer från statliga medel (*crédits d'état*) 414,52 miljoner euro eller 52% av total budget. Den regionala skatten är cirka 274 miljoner euro eller 34% av total budget. Övriga intäkter kommer från lån, interna resurser och övriga anslag (respektive 70,5, 30 och 6.55 miljoner euro av total budget).

Statliga medel innefattar till en del direkta anslag från staten i form av regionalt stöd som alla regioner får för att kunna sköta sina ansvarsområden. En annan del är skattekompensation, pengar som kompenserar de skattereduktioner som staten lagt på de regionala skatterna. Interna resurser handlar framför-

rallt om amorteringar på lån till företag i regionen. Regionalskatt innebär såväl lokala skatter och indirekta skatter. De lokala skatterna har en bit som tillfaller regionen (liksom till departementen och kommunerna) och är följande: Skatt på bebyggda och icke-bebyggda egendomar (*taxe foncière sur propriétés bâties et non-bâties*), ”boendeslott” (*taxe d’habitation*) som är en fastighetsskatt för hyresgäster såväl som bostadsägare, samt en företagskatt (*taxe professionnelle*) som bara berör företagare. De indirekta skatterna är i Bretagne endast skatt på registreringsbevis för fordon. Regionen kan också ta ut en indirekt skatt på körkort, men i Bretagne har Conseil Regional dragit in den skatten. Bland övriga anslag finns bidrag från EU.

Utgifterna för budgetåret 2006 är följande:

1. Yrkesutbildning	178,26 miljoner euro
26% av total budget	
2. Gymnasieskolan	164 miljoner euro
23% av total budget	
3. Ekonomi för anställningsservice	102 miljoner euro
14% av total budget	
4. Regionalpolitik/lokaliseringspolitik	29,2 miljoner euro
4% av total budget	
5. Transporter	141 miljoner euro
20% av total budget	
6. Miljö och turism	42,17 miljoner euro
6% av total budget	
7. Kultur och sport	36,24 miljoner euro
5% av total budget	
8. Sociala tjänster	6,92 miljoner euro
(bl.a. socialbidrag och bostadshjälp)	
1% av total budget	
9. Annat	9 miljoner euro
1% av total budget	
Totalt	795 miljoner euro

UTRIKES RELATIONER

Atlantregioner

RTA (*Réseau transnational atlantique des socioprofessionnels*) skapades i september 2003. Målet med verksamheten var att arbeta för europeisk integration i de europeiska atlantiska regionerna, genom att utveckla utbyten med andra yrkesnätverk i Storbritannien, Irland, Spanien, Portugal. Detta program arbetar med att söka europeiska fonder inom ramverket för Interreg och dess efterföljare för perioden 2007-2013.

Bilaterala samarbeten med andra regioner

Region Bretagne har för närvarande nära samarbeten med fyra regioner i världen: Sachsen i Tyskland, Wales i Storbritannien, Wielkopolska i Polen, samt Shandong i Kina. Samarbetena baseras på ekonomiskt samarbete, kunskapsutbyten, kontakter mellan gymnasieskolor och universitet, kulturprojekt etc. Samarbetena ser olika ut för de olika regionerna. Till exempel berör regionsamarbetet med Wales även språkpolitik.

Vad det gäller EU så agerar Bretagne som de flesta andra franska regioner d.v.s. via ett eget Brysselkontor samt, i den mån det behövs, via de centrala myndigheterna i större frågor. Bretagne är inte känt för att lobba för större politiska frågor utanför språkfrågorna där de dock är väldigt aktiva.

SLUTSATSER

1980-90-talen har sett ett paradigmskifte inom regional analys – en nyregionalism - vilket innebär, i korthet, att regionen och regionnivån nu ses som en bas för en politisk och ekonomisk utvecklingsanalys där tidigare staten och den nationella nivån var den självklara referensramen. Om man studerar Bretagne ur en nyregionalistisk synvinkel, dvs resultatet av det tryck på den statliga nivån som globalisering av ekonomin, europeisk integration och ökat regionalt självbestämmande innebar, kan följande noteras:

- Bretagne har, i sin historia och i sin språkidentitet, en större genomslagskraft samt en högre kulturell "svansföring" än många av sina kollegor. Bretagne som varumärke är mycket välkänt i Frankrike men även i Europa i sin helhet.

- Bretagne har sålunda en stark regional identitet men tillhör inte de politiskt starkaste regionerna i Frankrike.
- Bretagne lider troligtvis även av avsaknad av samlad ekonomisk kraft samt avsaknad av större urbana tillväxtpoler – lokomotiv - med politisk makt typ Marseille (PACA) eller Lyon (Rhône-Alpes). Även om Rennes är en förhållandevis dynamisk stad, kan den enbart betecknas som ett regionalt centrum åtminstone för tillfället.
- Bretagne är på många sätt likartat de andra franska regionerna i deras förhållandevis underordnade roll visavi de centrala franska myndigheterna.
- Bretagne är representerat i Bryssel som alla andra regioner men är inte särskilt aktiv utanför de traditionella frågorna som nätverk, projektansökningar, informationsinsamling etc.

Författaren önskar tacka Linda Berg och Sigrid Melchior vid Göteborgs universitet.

Referenser

L'INSEE Bretagne, dossier électronique N°8 de juillet 2008 à "L'industrie en Bretagne"

Schéma Régional de l'innovation, SRI : "Culture de l'Innovation", janvier, 2008

Bretagne, programme opérationnel FEDER 2007-2013

Gren, Jörgen, Den perfekta regionen, Studentlitteratur, Lund, 2002.

Conférence débat, "L'identité culturelle, un atout pour le développement économique", Bretagne plus, 19 novembre 2007

<http://www.region-bretagne.fr>

<http://www.bretagne-innovation.tm.fr>

www.bretagne.cci.fr

<http://www.bretagne-environnement.org/lien/fonds-europeen-de-developpement-regional>

<http://www.bretagne-prospective.org>

REGIONEN MONTRÉAL I KANADA

Av Suzanne Dufresne

Montréal är en storstadsregion i provinsen Québec i det federala Kanada. Regionen har ingen lagstiftningsrätt och saknar beskattningsrätt. Regionen styrs av en indirekt vald församling av kommunala borgmästare och det finns alltså inga regionala val i Montréalregionen. Regionen är en ny institution och i dagsläget arbetar man inom den för att utöka kompetenserna och inkomstkällorna.



INTRODUKTION

Sedan 350 år har staden Montréal fungerat som provinsen Québecks första stad och en av Kanadas ledande motorer. Men Montréalregionen som institution är en ung region: Québecks regering inrättade *Communauté métropolitaine de Montréal* (CMM) år 2001 i syfte att ta hand om regionala frågor (enligt federala Kanadas grundlag är kommun- och regionfrågor en provinsiell angelägenhet). CMM omfattar alla kommuner inom Montréal's funktionella region – den motsvarar 50 % av provinsen Québecks befolkning och ekonomi. CMM styrs av en

rådsförsamling som består av kommunborgmästarna; dess budget finansieras i huvudsak av medlemskommunerna. Det finns alltså på regional nivå inga direkta val eller någon beskattningsrätt, något som gäller i hela Kanada.

Montréal är en "nordisk" region kring en central ögrupp i St. Lawrencefloden med 3,5 miljoner invånare och ett extensivt infrastrukturnätverk. År 1534 intog fransmannen Jacques Cartier Kanada i den franska kungens namn. Staden Montréal grundades år 1642. Tack vare dess gynnsamma läge i korsningen av St. Lawrencefloden och Richelieufloeden (mot New York) utvecklades Montréal till ett strategiskt kommunikations- och utbytescentrum. CMM:s territorium täcker 4 360 km². St. Lawrencefloden (sjöled som förenar Stora sjöarna med Atlanten) korsar regionen i väst-östlig riktning. Ön Montréal i mitten av floden är storstadscentrum. Regionen har inga utrikes gränser; gränsen till USA ligger dock 30 km söder om CMM:s södra del.

Befolkningen år 2006 var 3,5 miljoner för regionen och 1,8 miljoner för ön Montréal (*agglomération de Montréal*) – varav 1,6 miljoner enbart för staden Montréal. CMM är Québecks ekonomiska och kulturella motor och står för 48% av Québecks befolkning, 49% av dess arbetstillfällen och 50% av dess BNP. Regionen ger Québecks regering CAD 25 miljarder i inkomst. Regionen är ett kommunikationscentrum välutrustat med infrastruktur och resurser: bl.a. en internationell flygplats, internationella institutioners huvudkontor, finanscentrum, högskolor, dynamisk forskning och utveckling, spjutspetsindustrier och kompetent humankapital.

Den ekonomiska utvecklingen gick långsamt 1970–1980, delvis p.g.a. rädsla för separation, Québecks lag om det officiella franska språket och utrikesinvesterares ointresse till gagn för den engelsktalande konkurrenten Toronto. Återhämtning har skett sedan dess. De senaste åren har dock ekonomin i Montréal inte ökat lika snabbt som hos dess nordamerikanska konkurrenter. Sysselsättningen ökar mycket lite (+1,5 %). Anpassning till en högre dollarkurs, omstrukturering av textilindustrin, långsammare konsumtionstakt och mindre turism bidrog till att regionens ekonomi saktade ner farten. De ekonomiska svårigheterna koncentrerar sig enligt statistiken till förorterna, där konsumenttjänster och fabriksindustri finns lokaliserade. Service till företag, som fortsätter att öka, tenderar att dra sig till agglomerationscentrum.

CMM:s prognos för 2007 och 2008 är trots allt att regionens ekonomiska utveckling kommer att se positiv ut: "Ekonomin kommer sannolikt att förstärkas, tack vare företagens deltagande. Tillverkarna kommer att anpassa sig till dol-

larns förstärkning, detta borde öka exporten. Investeringsökningen i maskiner och utrustning som påbörjade 2004 ska fortsätta. Ökning av heltidsarbetande tillsammans med lagom inflation och räntenivåer ska stimulera konsumenternas realinkomst och stödja deras spenderingar. Sist kommer bostadsbyggandet att ersättas av byggande i övriga sektorer⁷¹⁾.

CMM omfattar 82 lokala kommuner varav tre viktiga städer (Montréal, Laval och Longueuil). År 2002 skedde en sammanslagning av 28 lokala kommuner på ön Montréal (för att förstärka staden Montréal) och av 8 kommuner på flodens södra strand (för att förstärka staden Longueuil). I båda städerna skapades dessutom en ny stadsdelsnivå (*arrondissement*) för decentraliserad leverans av primärtjänster. En del av kommunerna bad att få återskapas efter 2003 (15 återskapades på ön Montréal och 4 i Longueuil). Agglomérationsråd har sedan skapats i städerna Montréal och Longueuil för att ta hand om gemensamma tjänster mellan sammanslagningen och de kommuner som gått ur.

Montréalregionens invånare känner sig främst som *Québécois*. De identifierar sig dock med Montréal när de befinner sig utomlands. Inom regionen identifierar man sig ofta med sin stadsdel (*arrondissement*) som serviceleverantör. Andra faktorer som språk kan bidra till att splittra känslan av regional tillhörighet: de flesta kommuner på Montréal-ön som har dragit sig ur sammanslagningen är engelsktalande; i Longueuil däremot handlar det om en polarisering mellan rika och fattiga kommuner. Som region är CMM bara sju år gammal: den regionala identiteten kan säkert behöva lite mer tid för att blomstra.

Tidigare organisationer och administrativa indelningar kvarstår inom och över Montréalregionens gränser. Detta resulterar i en komplex situation med många aktörer och organisationer, konkurrerande regler och beslutsfattande processer. Montréalregionen befinner sig mitt i denna dynamik. Som ny institution på arenan måste CMM bygga sin ställning och agera proaktivt med hänsyn till en myriad av redan befintliga (och ibland konkurrerande) aktörer och spelregler – även internt måste dess konstituerande medlemskommuner finna sig i CMM:s regler. Nationellt spelar CMM en aktiv roll tillsammans med Kanadas övriga storstadsregioner i debatten för att få starkare storstadsregioner både politiskt och juridiskt, med bredare finansieringsmöjligheter och skatterätt. Globaliseringen medför behovet för regionen att konkurrera internationellt. Detta kan främja dess roll och acceptans som regional ledare och som betydelsefull partner inom regionen och på provinsiella och federala nivåer. CMM håller på att hitta sina förhållningssätt och allianser för att säkra sin position både inom provinsen,

inom Kanada och internationellt. CMM har redan börjat – tillsammans med sina partners i regionen: hittills har den utvecklat en strategisk vision för Montréalregionen och olika redskap/arbetsätt inom sina kompetensområden. Arbetet fortsätter.

I ett sammanhang av globalisering och internationell konkurrens behöver kommuner och regioner en stark juridisk och politisk ställning, självstyre och bred finansieringsrätt. Å ena sidan är Montréalregionen aktiv med lobbying mot den federala regeringen tillsammans med Kanadas övriga storstäder. Å andra sidan, eftersom kommun- och regionansvar är en provinsiell angelägenhet, måste Montréalregionen lobba mot Québecs regering.

DEN KANADENSISKA STATSILDNINGEN

Kanada var en fransk koloni 1534–1763 och sedan en brittisk koloni 1763–1931. Konstitutionsförfattningen 1791 skiljer engelsktalande och fransktalande både territoriellt och konstitutionellt (Övre och Nedre Kanada). Påtryckningar skedde för att få en parlamentarisk regim. *Union Act* 1840 skapade ett förenat Kanada (Övre och Nedre Kanada), med en regering, ett lagstiftande råd valt av Storbritannien och ett valt parlament. *British North American Act* 1867 skapade Kanada Dominion, en konfederation med fyra provinser: Övre Kanada/Ontario, Nedre Kanada/Québec, Nova Scotia och New Brunswick. Ytterligare sex provinser inrättades mellan 1870 och 1949. Kanada fick så småningom mer självständighet och blev en fullständig stat (Westminster författning 1931). Grundlagen hämtades hem från Storbritannien 1982: då blev Kanada formellt en oberoende stat. Idag har Kanada 32,6 miljoner invånare, varav 23 % fransktalande, 60 % engelsktalande och 17 % med övriga modersmål.

Kanada är en federation: ansvaret för att regera delas mellan den federala och de provinsiella regeringarna. Provinserna har lagstiftningsrätt inom specifika områden. Provinzen Québec har idag drygt 7,5 miljoner invånare (23 % av Kanadas befolkning) varav 81 % fransktalande, 8 % engelsktalande och 9 % med övriga modersmål. Storstadsregionen Montréal är Québecs främsta region (och Kanadas andra efter Toronto): 3,5 miljoner invånare (nästan hälften av provinsen Québec).

Kanadas författning ger det federala parlamentet ansvaret för försvar och utrikespolitik, handel, transport, kommunikationer, straffrätt, medborgarskap,

indianer/urinvånare, centralbank och penningpolitik. Parlamentet har också makt över alla sektorer som inte specifikt delegerats till provinserna.

Provinsernas lagstiftande församlingar har kompetens i utbildning, hälso- och sjukvård samt sociala frågor, ägande- och civilrätt, provins- och kommun-domstolar, naturresurser, miljö, kommunfrågor, lokala verk och företagande samt arbetsmarknadsrelaterade utbildningsprogram. Två ansvarsområden delas med den federala nivån: invandring och jordbruk. Det federala parlamentet har obegränsad beskattningsrätt. Provinserna kan bara direkttaxera inom sina territoriella gränser.

DE KANADENSISKA REGIONERNA

Få provinser har idag en nivå över den kommunala. Provinzen Québec är ett undantag med två storstadsregioner (*communautés métropolitaines de Montréal et de Québec*) samt länskommuner (*municipalités régionales de comté*, MRC). Organisationerna består av valda företrädare från territoriets lokalkommuner.

I provinsen Québec finns alltså en supralokal nivå, dvs.:

- två storstadsregioner: Montréal (*Communauté métropolitaine de Montréal*, CMM) och Québec (*Communauté métropolitaine de Québec*, CMQ) som skapades av Québecs regering 2001 respektive 2002;

- 86 regionkommuner - länskommuner (*municipalités régionales de comté*, MRC).

MRC (*municipalités régionales de comté*) skapades av Québecs regering i början av 1980-talet för att samordna lokala territorier. Den regionala nivån i provinsen Québec är inte direktvald och har ingen direkt beskattningsrätt: regionen styrs av en rådsförsamling av kommunvalda borgmästare och dess budget finansieras främst av medlemskommunerna. MRC:s styrelse omfattar en prefekt och borgmästarna från samtliga lokala kommuner i länet (*comté*). Prefekten är vald bland borgmästarna. För att underlätta sin samordning har Québecs regering delat Québec i 17 administrativa regioner – varje region omfattar många MRC. Angående regional utveckling har varje administrativ region sedan 2004 en regional konferens med folkvalda (*Conférence régionale des élus*, CRE), som består av alla MRC:s prefekter samt borgmästarna i kommuner med mer än 5 000 invånare. Varje CRE måste sätta upp en femårig utvecklingsplan för sin region.

Den kanadensiska kommunala nivån skapades samtidigt som den federala staten i mitten av 1800-talet. Konstitutionen gav provinserna ansvaret för lokala

frågor. Kommunorganisationen har därmed olika karaktär från en provins till en annan. Detta kommunsystem har dessutom genomgått betydelsefulla förändringar från början av 1990-talet t.o.m idag. Ett sådant olikformigt system ger kommunstyrelsen olika karaktär i de olika provinserna.

Kommunernas främsta roll är att producera lokala offentliga tjänster i de ansvarsområden som delegerats av provinsregeringen. Det finns stora skillnader mellan provinserna angående kommunernas status, roll och antal. År 2003 hade Kanada 3 731 kommuner – somliga landskommuner, de andra urbana. Mer än en tredjedel (1 294 kommuner) befinner sig i provinsen Québec. De senaste tio åren har debatten kulminerat kring den för stora fragmenteringen, framför allt i städerna. Många provinsregeringar har agerat och reducerat antalet kommuner.

De kanadensiska kommunernas utgifter motsvarar nästan en tiondel av alla offentliga utgifter. Den lokala kommunen styrs av en demokratiskt vald styrelse som består av en borgmästare och ett varierande antal kommunalråd (*échevins*). Till skillnad från den federala och provinsiella nivån har partipolitik ingen betydelse på kommunal nivå. Det finns i princip inga lokala politiska partier och kandidaterna till valet avstår från att identifiera sig med federala eller provinsiella politiska partier, till och med i storstäderna.

En kommun kan sluta avtal med en provins – t.ex. hade staden Montréal ett kontrakt beträffande en femårig investeringsplan 2003–2007 tillsammans med Québecks regering.

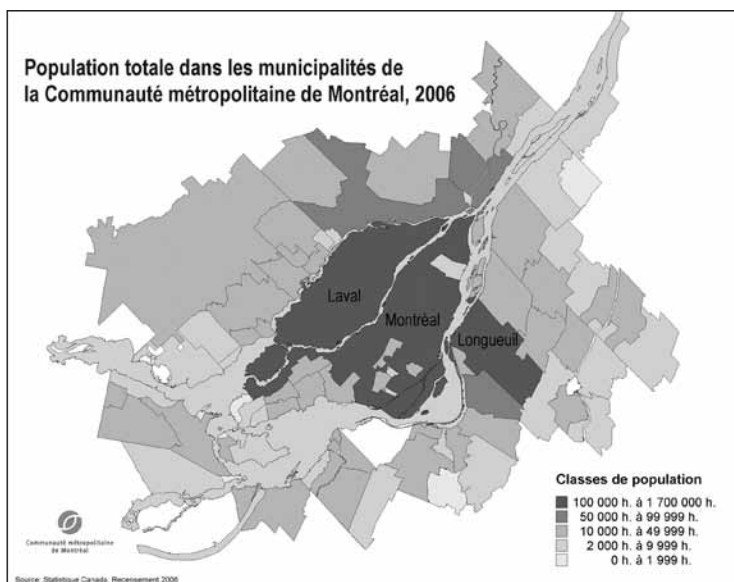
Däremot är det ovanligt med direkta relationer mellan den federala regeringen och en kommun: ett sådant samarbete skulle obligatoriskt inkludera den provinsiella regeringen inom ramen för ett trepartsavtal. Exempel på trepartsavtal är Winnipeg och Vancouver, två städer från de engelsktalande provinserna Manitoba och British Columbia – engelsktalande provinsregeringar har generellt närmare kontakter med den federala regeringen än vad Québecks regering har.

Det finns ingen nationell storstadspolitik i Kanada eftersom en sådan politik är en provinsiell jurisdiktion. T.ex fanns i provinsen Québec under *parti Québécois* t.o.m. 2002 en politik för kommun- och storstadsregionssammanslagning (inrättande av *communautés métropolitaines*, sammanslagning av kommuner i storstäder). Med *parti Libéraux* maktövertagande 2003 blev frågan mindre aktuell och några f.d. kommuner kunde sedan dra sig ur sammanslagningen.

Nio storstäder betraktas idag som ekonomiska och politiska motorer i Kanada: Toronto (4,6 miljoner invånare), Montréal (3,5), Vancouver (2), Calgary (0,95), Edmonton (0,94), Ottawa (0,8), staden Québec (0,7), Winnipeg (0,7)

och Halifax (0,4). Förbättring av storstadsregionernas självstyre framträder nu på den kanadensiska storstadsarenan. Flera av storstadsregionerna har haft en aggressiv politik med territoriella organisationsreformer, under provinsregeringars ledarskap och med stöd av de centrala städernas ledning. Ofta följde av skapandet av de nya storstäderna nya decentraliserade strukturer på stadsdelsnivå (*arrondissements*). Städerna Montréal och Longueuil i *Communauté métropolitaine de Montréal* har skaffat sig sådana stadsdelar. Sedan början av 1990-talet har sådana sammanslagningsreformer påbörjats i så gott som alla provinser. Andra reformer har gällt skatterätt, ansvarsdelegering från provinsen, förvaltningseffektivitet och organisering av tjänster. Kommunföreträdande föreningar under ledning av storstadsborgmästarna begär ytterligare reformer och en statusförstärkning i Kanadas grundlag. I stället för som idag en detaljerad ansvarslista önskar storstäderna få allmän kompetens i ett antal ansvarsområden som anses ha lokal betydelse. Till detta skulle komma en utvidgning av kommunal skatterätt.

MONTREALREGIONEN



Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) grundades av Québecks regering 2001. I sitt arbete har CMM fyra huvudmål:

- ge regionen en gemensam och enad vision, en ekonomisk utvecklingsplan och en fysisk planerings- och utvecklingsplan i överensstämmelse med varandra, i syfte att få en konkurrenskraftig region internationellt;
- få en harmonisk och jämlik utveckling genom hela regionen med en miljö av kvalitet för dess invånare;
- få regional skatterätt baserad på diversifiering av inkomstkällor för att kunna finansiera regionala och särskilda lokala verksamheter;
- harmonisera regeringens och regionala organisationers program och politik med CMM:s verksamheter.

Enligt lagen styrs CMM av en rådsförsamling som omfattar 28 valda företrädare från medlemskommunerna. Montréal's borgmästare är ordförande i rådsförsamlingen och han leder dessutom styrelsens arbete. Styrelsen består av åtta medlemmar, däribland borgmästarna i regionens övriga två storstäder – Laval och Longueuil. CMM samarbetar med Québecks regering i många frågor som är föremål för ständiga förhandlingar, t.ex. finansiering av regional kollektivtrafik (provinsiellt bidrag, fördelning av finansieringen mellan staden Montréal i centrum och resten av regionens kommuner).

I provinsen Québec kommer största delen av regionernas (*communautés métropolitaines de Montréal et de Québec, municipalités régionales de comté MRC*) budget från medlemskommunerna genom en särskild fördelning. Därtill kommer villkorliga bidrag från Québecks regering, t.ex. överenskommelse mellan bl.a. Québecks ministerium för regional utveckling och en MRC om regionala och lokala utvecklingsåtgärder.

Fastighetsskatt är kommunernas viktigaste inkomstkälla i Kanada (ca 55 % av deras inkomster). Alla provinser lämnar taxeringen på fast egendom till den lokala nivån (kommuner och skolkommisioner). Bidrag från den federala eller de provinsiella regeringarna är inte så betydelsefulla (12 %). En viktig inkomstkälla för kommunerna är avgifter på kommunala tjänster (20 %). CMM får största delen av sina inkomster från kvoter från medlemskommunerna. Senast den 15 november varje år antar CMM en budget och fördelar mellan kommunerna enligt en nyckel baserad på deras finansieringspotential (varje kommun kan för detta inrätta en allmän särskild skatt baserad på fastighetsvärde). CMM:s budgetprognos för 2007 är 103,2 miljoner CAD. Kommunbidrag täcker 61 %, resten kommer från villkorliga bidrag från Québecregeringen, övriga inkomster och finansiering på lång sikt. 82 % av budgeten går till utvecklingsåtgärder och

återbetalning av skulder för socialbostäder, åt kommuner och organisationer verksamma inom bostadsförsörjning, ekonomisk utveckling, miljö och anläggningar med storstadskaraktär.

ANSVAR SOMRÅDEN

Québecs regering har kompetens i bl.a.:

- 1) kommunala och regionala frågor
- 2) skolor och utbildning
- 3) hälso- och sjukvård, sociala tjänster
- 4) miljö (skydd, lagstiftning)
- 5) ekonomisk utveckling, innovationer, export
- 6) arbetsmarknad (bildningsprogram)
- 7) invandring (kompetens delad med den federala nivån)

MRC (regionerna) kan ha särskilda ansvarsområden parallellt med kommunerna. De har dock exklusivt ansvar för:

- 1) floder och sjöar
- 2) energi
- 3) regionala parker
- 4) regional utveckling

MRC måste dessutom anta en fysisk planering och utvecklingsplan över hela länet, övervaka kommunernas fastighetstaxering och förbereda en plan för avfallshanteringen. Québecs regering kan delegera särskilda kompetenser till en MRC.

Montrealregionens uppgifter är att planera, koordinera och finansiera verksamhet inom följande kompetensområden:

- fysisk planering
- ekonomisk utveckling
- konstnärlig och kulturell utveckling
- socialboende
- infrastruktur, tjänster och anläggningar med storstadskaraktär
- kollektivtrafik och transportnätverk med storstadskaraktär
- planering av avfallshanteringen
- luftrening
- vattenrening

Polis, brandkår, civilskydd, transport (vägar och kollektivtrafik) och miljöhygien (vatten, avlopp, avfall) är kommunernas viktigaste verksamhetsområden och står för den tyngsta delen av deras budget. Härtill kommer stadsplanering, deltagande i produktion av socialbostäder och marknadsföring av ekonomisk utveckling och turism. Kommunerna är också verksamma i kultur- och fritidsfrågor (grönområden, fritidsaktiviteter, sport).

Här följer en beskrivning av hur olika ansvaret för olika verksamheter ser ut. Skola och utbildning är ett provinsieellt ansvar genom Québecs ministerium för utbildning. Detta gäller för alla nivåer från grundskola t.o.m. universitet och forskningsinstitutioner. Kommunerna är inte Kanadas enda nätverk av decentraliserade territoriella instanser. Den lokala sektorn omfattar också ett nätverk av skolkommissioner som provinsregeringarna skapat för att hantera ett enda verksamhetsområde, nämligen grundskolan.

Hälsö- och sjukvård är ett provinsieellt ansvar medan kultur är ett kommunalt ansvar. Polisväsendet är ett kommunalt ansvar. Integrationsfrågor är en delad kompetens. Kanadas regering fastställer allmän lagstiftning och politik vad gäller invandring och medborgarskap. Så länge de är kompatibla med nationella lagar kan Québecs regering lagstifta om invandring och leverera tjänster (mottagning, stöd till etablering, finansiellt levnadsstöd, språkundervisning, utbildning, hälsa). Kommunen involveras som leverantör av offentliga tjänster.

Miljö är ett provinsieellt ansvar. Québecs ministerium för hållbar utveckling, miljö och parker måste skydda miljö och ekosystem för att bidra till de nuvarande och framtida generationernas allmänna välbefinnande. Provinsen Québec kan delegera till MRC och *communautés métropolitaines*.

Arbetsmarknaden är ett delat ansvar. Québecs ministerium för ekonomisk tillväxt, innovation och export stödjer ekonomisk utveckling, innovationer, export samt forskning genom att främja koordinering och samspel mellan olika aktörer inom ekonomiska, vetenskapliga, samhälliga och kulturella områden – detta för att skapa arbete, ekonomisk och vetenskaplig framgång samt hållbar utveckling. Provinsen Québec kan delegera till MRC och *communautés métropolitaines*. *Communauté métropolitaine de Montréal* (CMM) har kompetens för att utarbeta och anta en storstadsregional plan för den ekonomiska utvecklingens stora utmaningar. Kommunen gör marknadsföring för att locka investeringar.

MRC och *communautés métropolitaines* måste anta en fysisk och ekonomisk plan (utvecklingsplanering) för sitt territorium. CMM förbereder, antar och uppdaterar ett *schéma métropolitain d'aménagement et de développement* enligt

provinsen Québécois planeringslag. De lokala kommunerna inom CMM måste anpassa sig till schemat.

Partipolitiken har som redan nämnts i princip ingen betydelse på lokal- och CMM-nivå. Politiska partier existerar inte i kommunerna och valkandidaterna avstår från att identifiera sig med federala eller provinsiella partier, även i storstäderna. Man måste komma ihåg att det inte finns något regionalt val i provinsen Québec. I diskussioner och beslutsfattande inom CMM brukar borgmästarna komma överens om frågorna enligt en territoriell allians baserad på geografiska sektorer. På provinsiell och federal nivå har dock partipolitiken stor betydelse: liberala mot *parti Québécois* på provinsiell nivå, liberala mot konservativa på federal nivå.

CMM:s kontakter med Québécois regering är många. Trots detta anses CMM – som företräder ca 50 % av provinsens befolkning – få en tyngre roll på den kanadensiska arenan än på den provinsiella. CMM spelar en viktig roll i debatterna hos *Federation of Canadian Municipalities* (FCM), en förening som står nära den federala regeringen. CMM har där utvecklat täta kontakter med Kanadas andra storstadsregioner i ett nätverk av 22 storstäder som kallas *Big City Mayors Caucus*, för att samordnat kräva finansieringsrätt och finansieringskällor. T.ex. vill man få en del av den federala bensinskatten för regionernas stora transportinvesteringar.

Eftersom CMM består av kommunernas företrädare är relationerna mellan CMM och kommunerna mycket täta.

Nyckelfrågor som CMM diskuterar just nu med medlemskommunerna är MRC:s roll i territoriell planering inom CMM:s gränser (regional struktur kontra MRC:s intraregionala strukturer). Även vilken plats den unga institutionen CMM borde ha och finansiering av kollektivtrafik och övrig infrastruktur av storstadskaraktär (fördelning mellan medlemskommunerna) är viktiga frågor.

INTERNATIONELLT

Grundlagen av 1867 ger den federala regeringen ansvar i de områden som gäller hela Kanadas befolkning, bl.a. interprovinsiella och internationella frågor, försvar och utlandet, reglering av export-import och handel mellan provinserna och med utlandet. Grundlagen tillåter provinsen Quebec att göra avtal med utlandet inom provinsens ansvarsområden.

I Montréalregionen har *Montréal International* fått mandat från CMM att främja regionen på utrikesmarknader och förhandla om nya utländska direktinvesteringar. *Montréal International* är en privat organisation i strategiskt samarbete med CMM, regionens städer och kommuner, Québecks regering, Kanadas regering och privata företag. CMM bidrar med 3,2 miljoner CAD till dess budget. Organisationen syftar till att stödja regionens ekonomiska tillväxt och internationella attraktionskraft. Dess vision är att få Montréal bland Nordamerikas ledande regioner vad gäller rikedom per invånare.

Fotnot

1) CMM, *Bilan économique métropolitain de 2006*

Referenser

Historik om provinsen Québec

http://stat.gouv.qc.ca/publications/referenc/pdf2006/QCM2006fr06_03.pdf

Politiskt system i Kanada

<http://www.canadianembassy.org/government/constitution-en.asp>

http://www.canadianheritage.gc.ca/special/gouv-gov/section4/gloss_e.cfm

Förhållande till kommunal nivå

- J-P Collin et J. Léveillé, *L'organisation municipale au Canada - Un régime à géométrie variable entre tradition et transformation* (2003)
http://www.vrm.ca/documents/ICPS_FR.pdf

- Gouvernement du Québec www.gouv.qc.ca

- Avtal stad - provins: Contrat de ville de Montréal (2003-2007) <http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/organisation/ContratVilleMtl.pdf>

Lokala och supralokala administrativa strukturer i provinsen Québec

http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/amenagement/competences_mrc.pdf

La Municipalité régionale de comté, MAMR, 2004

Provinsen Québecs administrativa regioner

http://www.mamr.gouv.qc.ca/regions/regi_conf.asp,

Montréalregionen

- Mälardalsrådet, *Toronto och Montréal – två konkurrenskraftiga städer i Nordamerika* (rapport 1:2008 i serie Benchmarking Regions)

- http://www.cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/Budget2007.pdf

- Communauté métropolitaine de Montréal, *Vision 2025* <http://www.cmm.qc.ca/index.php?id=190>

- CMM, *Prévisions budgétaires de la Communauté 2006*, http://www.cmm.qc.ca/fileadmin/user_upload/documents/budget2006.pdf p 54

- CMM, *Bilan économique métropolitain 2006* <http://www.cmm.qc.ca/>

fileadmin/user_upload/documents/Budget2007.pdf

- CMM, The Metropolitan Economy http://www.cmm.qc.ca/index.php?id=269&no_cache=1
- Handelskammaren/Chambre de commerce du Montréal métropolitain, Tableau de bord de l'agglomération urbaine de Montréal – perspectives 2007 http://www.cmm.qc.ca/documents/TdB/2006_2007/TdB_oct06_fr.pdf#page=5

Utrikes relationer: Montréal international www.montrealinternational.ca

Samspel med staten

Federation of Canadian Municipalities <http://www.fcm.ca/english/main.html>

Tabell bilaga (av Kajsa Eliasson)

Region	Landets statstyp	Antal invånare/ regionen	Beskatt- nings- rätt	Ek. stöd från staten	Skol- politik
Bretagne	republik, enhetsstat, 2 kamrar	3, 04 miljoner	ja, ur lokalskat- ten	ja, 52 % av budget 2006	ja, viss
Centralböhmen	republik, 2:a kammaren (senaten) med reg.repr	1, 1 miljoner	nej	ja, en. For- mel, ofta öron- märkt	ja, viss
Friuli- Venezia Giulia	republik, 2 kamrar	1,2 miljoner	ja, viss	ja, % av olika skat- ter	nej
Hessen	republik, federation, 2 kamrar	6,1 miljoner	ja	visst	ja
Kastilien	monarki, enhetsstat m federativa drag, 2:a kammare med viss reg. Repr.	2,5 miljoner	nej	ja	ja
Limburg	monarki, federation, 2:a kammaren med viss reg. Repr.	1,1 milj	mkt. Begränsad	ja	nej
Montreal	konstitutionell monarki/parlamenta- risk demokrati	3, 5 miljoner	nej, ingen direkt	ja, från provinssen	nej
Wales	monarki, unionsstat, 2 kamrar	1, 7 miljoner	nej	ja, klump- summa	ja
Wien	republik, federation, 2:a kammare med reg. Repr	1, 6 miljoner	viss, främst pga kommun- status	ja	ja, tolk. av federal lag

Hälsa- o sjukvårds- politik	Kultur- politik	Infra- struktur- politik	Miljö- politik	Utrikes- politik	Säkerhets- politik	Bryssel- kontor	Statlig kontroll
nej	ja, viss	ja, viss	nej	nej	nej	eget	ja, ung. som lands- hövding
ja	ja, viss	ja, viss	ja, viss	nej	nej	ja	ja, främst över EU-medel
ja, viss	ja, viss	ja	ja, viss	ja, viss	ja, lokal polis tex	ja	ja, ung. som lands- hövding
ja, viss	ja	ja	ja	mkt liten	ja, viss	ja	ja, viss
ja	ja	ja	ja	nej	nej kommunal polis	ja	ja, viss
nej	nej	ja	ja	nej	nej	ja	ja, som starkare landshöv- ding
nej	ja, viss	ja, stor- stads	ja, viss	nej	nej	nej	provinsiell och kom- munal kontroll
ja	ja	ja	ja	nej	översvä- m- nings- skydd	ja	ja, stor
ja, utföran- det	ja, stor	viss	ja	nej	trafikpolis, polis för lokal säker- het	ja	viss

DEL 3

EN SVENSK REGION?

Av Siv Sandberg

Några anteckningar om förutsättningarna för svenskt regionbygge i ljuset av internationella exempel.

Svenskarna möter den demokratiskt valda mellannivån i högst prosaiska symboler. Nattskjortor med trycket "Tillhör landstinget". Bussar skyltade "Västtrafik" eller "Skånetrafiken". Inte ens en tredjedel av befolkningen känner igen de mest synliga regionpolitikerna. Mindre synliga regionråd och landstingsråd finns knappast på väljarnas radarskärm (Holmberg 2006). Samma medborgare uppfattar att det är svårare att påverka politiken på regional nivå än på riksnivå (Johansson 2006, 144–145). Och så var det den regionala röran: landshövdingar, regionkramare och konstiga samverkansorgan – vem bestämmer egentligen?

Vi föreställer oss att det är annorlunda "ute i Europa". Där förknippar folk den regionala nivån med flaggor och inte med nattskjortor. Där finns ingen regional röra, utan en klar och tydlig arbetsfördelning mellan olika politiska nivåer. Där är regionerna starka och kommunerna svaga. Men är det verkligen så? Samtidigt som man inte ska förneka empiriska fakta – den regionala nivån har varit och är svag i Sverige – finns det ingen orsak att frossa i kontrasterna till samhällssystem med en starkare regional politisk nivå. När systemen synas i detalj framträder rörlighet också i ansvarsförhållanden som förefaller klara och svagheter även i system som klassificeras som starka.

I det här kapitlet reflekterar jag över iakttagelserna från fallstudierna av regioner i Europa och Kanada och speglar dem mot det svenska samhällsskicket. Texten gör inga anspråk på att vara en verktygsback för den som vill bygga en svensk region, men den säger något om villkoren för den regionala samhällsnivån i allmänhet och om vad man i synnerhet bör beakta i ett svenskt sammanhang. Systematiska jämförande kapitel av olika slags regioner finns i början av antologin. Här försöker jag förstå det dynamiska i regionernas ställning och lyfter fram exempel och iakttagelser som säger något om hur regioner utvecklas eller stagnerar.

Det finns två övergripande lärdomar av fallstudierna. För det första kan regionala förvaltningsnivåer och enskilda regioner se ut på många olika sätt och verka under många olika villkor, även om de alla uppfyller AER:s grundläggande

de definition att en region är den första substatliga nivån med offentligrättslig status och vald representation. För det andra präglas regionerna av det nationella sammanhanget och den nationella politiska kulturen. Att konstruera en svensk region låter sig inte göras på mellaneuropeiska villkor. Läsningen av de europeiska exemplen med svenska glasögon resulterar i fyra teser som var och en ska presenteras utförligare här nedanför:

- Regionernas betydelse bottnar i en kombination av lagstiftning och politiska överenskommelser
- Acceptera att regionens plats i samhällsbygget är ofullständig och föränderlig
- Den regionala röran har både negativa och positiva sidor
- Betrakta regionernas möjligheter både ur ett tillväxt- och ett utjämningsperspektiv

REGIONERNAS BETYDELSE BOTTNAR I EN KOMBINATION AV LAGSTIFTNING OCH POLITISKA ÖVERENSKOMMELSER

För att förstå varför regionerna i ett land har en stark position, medan de i ett annat land uppfattas som en anonym eller onödig samhällsnivå, kan man inte bara granska det rent formella. Uppgiftskatalogen är bara en av nycklarna till varför regioner uppfattas som starka eller svaga. Det kan vara fruktbart att gå tillbaka till statsvetaren Edward Pages analys av kommunernas ställning i en rad europeiska länder (Page 1991). Han kommer fram till att det finns två modeller för att reglera förhållandet mellan kommunerna och centralmakten: *legal lokalism*, där kommunernas lagstadgade uppgifter och definierade självstyrelse, bildar basen för deras legitimitet och *politisk lokalism*, där kommunernas position bygger på att de representerar sina invånare inför statsmakterna och har en förhandlingsposition i det politiska systemet som kan stärka lokalsamhällets ställning.

Enligt Pages analys finns det ett starkt inslag av lokal legalism i Norden, där kommunerna har funktionellt och ekonomiskt ansvar för tunga välfärdsuppgifter. Men man kan också hävda att de franska kommunerna är starka, trots att de bara har en bråkdel av de nordiska kommunernas uppgifter och ekonomiska rörelsefrihet. Det har till exempel genom århundradena visat sig vara omöjligt för staten att reducera antalet kommuner genom kommunsammanläggningar, de är

fortfarande ungefär 36 000 till antalet. Det beror på att lokalpolitiker har en garanterad och stark ställning i det nationella beslutsfattandet och där har möjligheter att förhandla om och förhindra åtgärder som rör den egna kommunen, politisk lokalism alltså.

Låt oss överföra resonemanget om legal och politisk lokalism och granska de svenska landstingen som slentrianmässigt beskrivs som en svag och anonym regional nivå. Först det legala: I ljuset av jämförelserna med de andra länderna är det inte självklart att de nuvarande landstingen ska klassificeras som svaga regioner, om vi bortser från de konstitutionella skillnader som finns mellan regioner i enhetsstater och regioner i federala länder. Landstingen har egen beskattningsrätt, vilket inte är någon självklarhet i ljuset av de europeiska exemplen. De är också ansvariga för hälso- och sjukvården, vilket är en ekonomiskt betydelsefull uppgift som folk i allmänhet uppfattar som viktigt och har starka band till.

Uppfattningen om landstingens svaga position bottnar delvis i att de har färre uppgifter än kommunerna och i att de statliga länsstyrelserna i huvudsak haft det övergripande regionutvecklingsansvaret. Men det handlar mer om vad slags politiskt företräderskap landstingens uppgifter och rollen som landstingspolitiker konstituerar. Den frågan är flerdimensionell.

För det första innebär systemet med gemensam valdag i Sverige att rikspolitik, landstingspolitik och kommunalpolitik smälter samman på ett sätt som gör det svårt för mellannivån att profilera sig inför väljarnas ögon. Även om det finns en klar medvetenhet om den regionala nivåns särart som tar sig uttryck i bland annat röstdelning och uppkomsten av specifika politiska rörelser (t.ex. sjukvårdspartier) är landstingsvalet och landstingspolitikerna okända för många människor. Den regionala politiska agendan kommer i skymundan i förhållande både till riksdagsvalet och till kommunalvalet, eftersom valen hålls samtidigt.

För det andra är bilden av landstings- och regionspolitikern som "bara" sjukvårdspolitiker etablerad både bland politikerna och bland folk i allmänhet. Det är inte ett formellt hinder för att axla ett bredare regionalt företräderskap, men blir det i praktiken. En av politikerna i Västra Götalandsregionen brukar hävda att han som landstingspolitiker var en utgiftspolitiker, medan grundandet av den nya regionen gjorde honom till helhetspolitiker. Ansvar för både utvecklings- och välfärdsuppgifter gav bredare insikter i hur de regionala processerna hänger samman.

För det tredje minskar länsstyrelse- och landshövdingeninstitutionens centrala roll i den svenska enhetsstaten utrymmet för landstings- och regionpolitiker att

agera politiskt som regionens företrädare. Tjugoen landshövdingar är tjugoen varianter av Sverige som enhetsstat. Om ansvaret för att föra regionens talan överförs till direktvalda regionpolitiker blir kören av regionala röster mer mångstämmig och någon gång motstridig.

Nyckeln till en stärkt regional nivå i Sverige ligger inte bara i uppgifterna och geografin, utan också i det politiska ledarskap som lyckas integrera perspektiven och de olika regionala intressena. I enhetsstaten Sverige är det här en utmaning. Samtidigt som regionerna inte kan stärka sin ställning utan ett starkare politiskt ledarskap och ett tydligare utnyttjande av det politiska vakuum som finns mellan regionen och centralmakten, kan en alltför tydlig markering av regionernas möjlighet att agera självständigt göra att den nationella acceptansen för starkare regioner aldrig infinner sig. Man måste beakta att den folkliga acceptansen för utjämning och enhetlighet är större än acceptansen för regionalt och kommunalt självstyre, och att denna uppfattning delas av de folkvalda och de politiska partierna. Under den senaste hälften av 2000-talet har en passiv frivillighetslinje dominerat diskussionen om regionernas roll i Sverige. Regeringen har inte aktivt drivit på starkare regioner, men har signalerat att man inte ställer sig i vägen för enhälliga förslag nerifrån om att bilda nya regioner. Principiellt kan man se detta som en vidgning av de regionala företrädarnas politiska rörelseutrymme – de som kommer överens och är proaktiva kan få lov att gå sin egen väg. I praktiken har löftets giltighet inte ännu testats på allvar.

ACCEPTERA ATT REGIONERNAS PLATS I SAMHÄLLSBYGGET STÄNDIGT FÖRÄNDRAS

Ett drag som förenar många av berättelserna om regioner i Europa och Kanada är att regionens plats i samhällsbygget – på gott och ont – är dynamisk, inte statisk. Givetvis finns det stora skillnader mellan regioner i olika delar av världen, trots att de som i det europeiska fallet har den gemensamma nämnaren att de har samma kod i den europeiska statistiken över regioner och områden. En tysk delstat är inte bara många gånger större än ett finländskt landskapsförbund. Delstaten har egenskaper som det indirekt valda och finansierade finländska landskapsförbundet aldrig kommer att få: lagstiftningsbehörighet, beskattningsrätt, ett klart ansikte utåt. I en federal stat som Tyskland har regionerna/delstaterna en mer fundamental betydelse i nationsbygget än i en enhetsstat som Sverige eller Finland, där regionernas och kommunernas handlingsutrymme växt och

krympt enligt vad som varit förenligt med det enhetsstatliga intresset. Men om man granskar regionernas plats inom ramen för vart och ett av de länder som förekommer i exemplen är den övergripande slutsatsen att regionernas position i samhällsbygget är variabel, inte konstant. Det är inte en gång för alla givet vilka som är statens, regionernas eller kommunernas kompetens, utan det förekommer en ständig omprövning av utrymmet för den regionala nivån.

Lisbeth Lindeborgs beskrivning av den tyska federalismen med utgångspunkt i regionen Hessen visar att det också i federala stater förekommer att strävan efter enhetlighet och rättvisa tränger ut regionernas möjligheter att driva sin egen politik. Nationell och regional politik har över tid sammanflätats allt mer och i någon mån trängt ut möjligheten att styra genom den federala drivkraften att lära av de regioner som gör saker och ting effektivt. Regionala aktivister motsätter sig nödvändigtvis inte förändrad arbetsfördelning mellan förbundsstaten och delstaterna. Till exempel när det gäller skolan uppfattas en ökad enhetlighet vara nödvändig.

Exemplet Wales visar en utveckling i riktning mot att regionen tar större plats, även om utvecklingen är rätt försiktig och regionens konstitutionella ställning svag. Den kompetens regionen Wales förvaltar är delegerad och kan därför i princip återtas när som helst. De senaste tio åren har den walesiska regionala församlingens befogenheter ökat gradvis. Ett led i utvecklingen är också att det regionala förtroendeuppdraget renodlats, eftersom det inte längre är möjligt att kombinera med ett kommunalt uppdrag.

Provinsen Limburg i Nederländerna, är med Torbjörn Larssons ord, en öäkting som blev guldkalv. Utvecklingen i Limburg visar att också konstruktioner som i utgångspunkten uppfattas som onaturliga genom politiska beslut och regionalt samförstånd kan bli helheter som till och med fungerar så bra att de blir vallfartsmål för folk som vill lära sig något om regionbyggande.

Historien om det dynamiska och utvecklingsbara kan också sträckas till att omfatta det folkliga stödet för den regionala samhällsnivån. I ljuset av valdeltagandet i regionala val och stödet i opinionsmätningar skulle många av regionerna i boken ha svårt att försvara sin existens om man tillämpar en svensk måttstock. I Sverige diskuterar man mellannivåns existensberättigande i ljuset av valdeltagande och opinionsmätningar. Lågt valdeltagande och liten kännedom om vad regionerna sysslar med tas som bevis för att nivån saknar tillräcklig förankring och därför lika gärna kunde avskaffas. Ändå rör sig valdeltagandet i regionala val i Sverige på över 70 procent, vilket i internationell jämförelse är högt. I Limburg,

som uppfattas som ett av de goda exemplen på europeiskt regionbygge, underskrider valdeltagandet i provinsvalen kontinuerligt 50 procent, i Centralböhmen är det bara en tredjedel av väljarna som röstar i de regionala valen. Å andra sidan omfattar exemplen i boken regioner där det folkliga stödet för regionen vuxit. I Wales steg stödet för ett starkare regionalt självstyre från 25 procent till 60 procent under två decennier.

I de regioner där något särskiljande – till exempel ett minoritetsspråk – kan utnyttjas som murbräcka för de regionala intressena verkar det vara lättare att få med sig folket i de regionala frågorna. Regioner som saknar klart särskiljande drag får försöka profilera sig genom andra åtgärder: att framstå som attraktiva i omvärldens ögon, att profilera sig genom effektivitet eller att aktivera de internationella kontakterna.

För Sverige finns det två relevanta lärdomar att dra av detta. För det första: Inget samhällssystem når någonsin den optimala balansen mellan gemensamma hänsyn och regionala intressen. Det är därför varken skäl att bygga nya regioner eller att avstå ifrån detsamma med hänvisning till iakttagelser om den rätta arbetsfördelningen mellan olika nivåer. För det andra: Regioner kan förstärka och utveckla sin position och legitimitet med hjälp av aktiv politik. Det är särskilt viktigt i Sverige där få nuvarande eller tilltänkta regioner kan räkna med ett automatiskt stöd som bottnar i avvikande språk, stark identitet eller något annat särskiljande kännetecken.

DEN REGIONALA RÖRAN HAR BÅDE NEGATIVA OCH POSITIVA SIDOR

I begreppet ”den regionala röran” kan man lägga in flera olika saker. Den kan syfta på att mellannivån i samhällsbygget befolkas av många olika myndigheter, att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är oklar eller att olika myndigheters geografiska indelningar avviker från varandra, så att Sverigekartan ser ut som ett spindelnät när alla olika regionindelningar placeras ovanpå varandra. Att rensa upp i den regionala röran var ett av de tydligaste uppdragen Ansvarskommittén fick.

Fallstudierna i den här boken visar att den regionala röran inte är något svenskt privilegium. Det verkar vara ett syndrom som präglar mellannivån i samhällsbygget i många länder. Egentligen finns motsvarande röra också på

lokal nivå, där kommunerna samsas med statliga lokalmyndigheter med olika mandat och verksamhetsområde.

Exemplen visar på olika varianter av rörlighet. För det första handlar det om att myndigheter som är uppbyggda enligt olika principer existerar sida vid sida. Regioner som styrs av förtroendevalda som valts av regionens befolkning verkar parallellt med statens organisation på regional nivå. Den regionala staten existerar i olika skepnader. Funktionella myndigheter, till exempel vägverket eller skattverket, har en egen regionindelning. Härtill finns prefektsystem som ska garantera statlig närvaro regionalt, de svenska länsstyrelserna och landshövdingarna är ett exempel på detta. Motsvarande system existerar också bland annat i Frankrike. I sitt kapitel om Limburg visar Torbjörn Larsson hur statliga och folkvalda organs ansvarsområden går in i varandra. Den regionala förvaltningen, ”provinsregeringen” leds till exempel av en ordförande som utses av drottningen. Larsson konstaterar att en analys av det formella kan utmyнна i att systemet är rörligt och att den folkvalda regionala förvaltningen svag, men att systemet i praktiken fungerar rätt smidigt och att de formellt svaga regionerna kan vara faktiskt starka till följd av de informella maktrelationer som uppstår när statliga och regionala ansvarsområden flätas samman.

För det andra kan arbetsfördelningen mellan den regionala och den kommunala nivån anta olika former och uppvisa varierande grad av rörlighet. Fallet Wien är ett exempel på när de kommunala och regionala kompetenserna sammanfaller, Wien är både region och kommun. I beskrivningen av exemplet Hessen hävdar Lisbeth Lindeborg att polycentrism inom regionen och olika former av mikroregionalt interkommunalt samarbete i själva verket är en förutsättning för att hela regionens legitimitet ska upprätthållas. Det kanadensiska exemplet, förvaltningen av Montrealregionen, tecknar en bild av ett komplicerat mönster av relationer mellan provinsen, storstadsregionen och kommunerna.

En tredje form av regional rörlighet kan iakttas i fall när gränsen för den formella regionen inte sammanfaller med de faktiska geografiska mönstren. Det är ett vanligt storstadsproblem som i den här exempelsamlingen kanske bäst illustreras av exemplet Centralböhmen, som omfattar Pragregionen – utom Prag – vilket skapar en del hinder för regionen att fungera fullt ut.

Som exemplen visar har rörligheten på den regionala politiska nivån både negativa och positiva sidor. Det negativa är att det är svårt att skapa politisk förståelse och folklig förankring för en nivå som inte är överskådlig och där ansvarsförhållandena inte är klara. Maktkamp och spänningar mellan olika

institutioner på samma nivå förekommer och kan hindra att nivån når den position och den legitimitet den kunde få. Det samma kan sägas om situationer när formella och funktionella gränser inte sammanfaller.

På den positiva sidan kan noteras att rörligheten i viss mån innehåller grunden för legitimitet och flexibilitet. Överlappande ansvarsförhållanden bär i bästa fall för ömsesidig förståelse. Alltför stor renodling kan skapa rivalitet och misstroende. Den försiktiga förstärkningen av den regionala nivån i Sverige genom regionförsöken i Skåne och Västra Götaland bygger i själva verket på att man byggt upp ett system som bygger på långtgående samverkan med och acceptans från den kommunala nivån, även om regionerna styrs av egna folkvalda organ.

BETRAKTA REGIONERNAS MÖJLIGHETER BÅDE UR ETT TILLVÄXT- OCH ETT UTJÄMNINGSPERSPEKTIV

Regionerna som beskrivs i den här boken är befolkningsmässigt stora och många av dem finns i förhållandevis tätt befolkade områden. Globalt är, som Anders Lidström konstaterar i sitt kapitel, den urbana utmaningen högt uppe på dagordningen i debatten om regionala strukturer. I Sverige kan en diskussion om nya regioner inte föras utan att beakta också de icke-urbana områdena. Både faktiska skäl och politisk tradition talar för detta. Sverige är ett avlångt och glest befolkat land. I den politiska traditionen har det varit viktigt att utjämna förutsättningar både socialt och geografiskt.

Förutsättningarna för att föra en aktiv och självständig regional politik varierar mellan länen. Den problem- och möjlighetsbild som reser krav på en större och mer resursstark regional nivå runt de stora städerna är inte särskilt aktuell i Norrlands inland eller i Härjedalen, men det kan finnas andra argument för att stärka den regionala förvaltningsnivån i glesbygderna.

I Ansvarskommitténs argumentation och i den föregående diskussionen inom Sveriges kommuner och landsting spelar den naturliga regionförstoringen en central roll. Folk pendlar allt oftare och allt längre till jobbet. Det ger två argument för större och starkare regioner. Nackdelarna med den nuvarande fragmenterade regionindelningen framstår när enkla beslut om till exempel vägbyggen och kollektivtrafik kräver medverkan av många självständiga parter. Den region som i medborgarnas vardag sedan länge är naturlig och etablerad saknar en egen politisk röst. Det gäller till exempel Mälardalen. På motsvarande sätt har större-

gionerna Skåne och Västra Götaland kunnat visa sig nyttiga för folk i allmänhet genom att som enade aktörer ha större framgång i kampen om statliga medel för infrastrukturen och genom egna omfattande satsningar på kollektivtrafiken.

Regionförstoringen är inte lika påtaglig i alla delar av Sverige. Institutet för tillväxtpolitiska studier konstaterar i sin rapport från 2007 att det i första hand är Mälardalen och södra Sverige där de lokala arbetsmarknaderna spränger sina gränser, medan arbetsmarknadsregionerna i Norrland har varit i stort sett de samma i 35 år (ITPS 2007, Regionernas tillstånd, s 24). Många av länen tappar befolkning. Storstäderna och universitetsstäderna fortsätter växa, vilket är ett allmäneuropeiskt fenomen. Bilden av den klena befolkningstillväxten i de glest befolkade regionerna är inte helt entydig. Det finns små kommuner som växer, men de finns sällan på den rena glesbygden utan ligger så att de kan dra nytta av dynamiken kring tillväxtorterna (Sveriges gles- och landsbygder 2007).

Den som argumenterar för att en starkare regional nivå är bra också för mer glest befolkade delar av Sverige kan därför inte hänvisa enbart till regionförstoringen.

Den nya regionalpolitiken – new regionalism – som tillämpats inom EU och Sverige de senaste decennierna bygger på en tanke om att regionala aktörer ska uppmuntras att samla sina krafter kring regionala styrkeområden: råvaruproduktion, kunskaps, kultur eller vad det må vara. Kontrasten till den ”gamla” regionalpolitiken beskrevs en gång på följande sätt: Förr körde staten ut pengar med skottkärra till regionerna, nu väntar vi på att regionerna ska komma med egna idéer som vi sedan kan bestämma oss för att finansiera. Det är svårt att kritisera grundprincipen bakom den nya regionalpolitiken. Aktivitet och regional kraftsamling är för det mesta bättre än passivitet och satsningar på måfå. Det är också möjligt att en starkare regional självstyrelse skulle ge en del regioner större utdelning av de naturresurser och råvaror de producerar – till exempel så att regioner där fiske är en stor näring skulle ha nytta av att ha en starkare kompetens inom fiskeriförvaltningen. Det här var en av de viktiga motiveringarna till den norska regionreformen som var tänkt att genomföras år 2010, men som nu verkar ha strandat till följd av nationell politisk oenighet och regionalt ointresse.

Samtidigt är det ett faktum att förutsättningarna varierar också när det gäller regionala styrkor som kan bli tillväxtfaktorer. Det är naivt att tro att svag utveckling beror enbart på bristande regional kraftsamling kring det man kan bäst. Många aktiviteter, inte minst det i regionalpolitiska sammanhang så omhuldade trippelhelixränkandet – samverkan mellan näringsliv, universitet och offentlig

sektor – är beroende av en kritisk massa, att det finns många människor och företag inom ett begränsat område. Tillväxten framför allt i de kunskapsintensiva branscherna koncentreras till storstadsregionerna (Regionernas tillstånd 2007). Som Anders Lidström konstaterar i sitt kapitel ”I slutändan är det emellertid knappast troligt att alla regioner kommer att bli vinnare i den internationella konkurrensen. Kanske kommer nästa skede i regionaliseringsprocessen att utgöras av kritik från de mindre framgångsrika och institutionella omprövningar av beslut som i de flesta stater ses som självklara”.

För politikerna i perifera regioner har utvecklingen under de senaste decennierna varit en aning ambivalent. I det tidigare regionalpolitiska systemet – inklusive de tidigare kostnadsbaserade systemen för fördelning av statsbidrag till kommunerna – kunde skickliga förhandlare utverka fördelar och härmed rapportera politiska framgångar för sina väljare på hemmaplan. Allt detta blev svårare efter omläggningen av statsbidragssystemet och regionalpolitiken.

Men man kunde hävda att motiveringen för en starkare regional nivå i gleset befolkade län ligger just i att de har svårt att klara sig i den globala konkurrensen och att de inte berörs av de för- och nackdelar som uppstår av att många människor bor och verkar på ett relativt begränsat geografiskt område. Globalt sett är långa avstånd eller insularitet, att en ö bildar en region, ofta en motivering till federala statsskick eller till att vissa regioner ges större autonomi än andra. Regioner som ligger långt från centrum kan ha större behov av att bestämma själv över vissa frågor. Dessutom kan rättviseargument anföras för en stärkt regional nivå, eftersom den kan öka perifera regioners synlighet och stärka deras förhandlingsposition i förhållande till centrum.

Norrlandslänen var tidigt ute med ett initiativ till den svenska regeringen om att den skulle utreda bildandet av en sammanslagen Norrlandsregion. Argumenten handlade i stor utsträckning om att bevara och förstärka den politiska initiativkraften. En större region skulle ge Norrland en starkare samlad förhandlingsposition i förhållande till statsmakterna. Dessutom kunde tidig aktivitet motverka att olika statliga myndigheter gör om sina egna regionala indelningar och på sikt gör det svårt för de folkvalda regionpolitikerna att utöva vettig politik, eftersom den statliga motparten är spretigt organiserad.

I Finland, som saknar egentlig regional nivå, kommer de starkaste argumenten för att förstärka den folkvalda regionala nivån från periferin. Sedan 2005 pågår ett försök med utvidgad regional självstyrelse i Kajaland, ett av de minsta och fattigaste landskapen. Beslutet att på försök förstärka landskapsnivån grundade

sig på en mängd dystra indikatorer: minussiffror för befolkning och sysselsättning, små kommuner med dålig ekonomi, små statliga regionmyndigheter med för få resurser. Den förstärkta landskapsnivån fungerar dels som en avlastning för kommunerna, 60 procent av de kommunala uppgifterna har övertagits av landskapet, dels som en samordnare av alla statliga och kommunala utvecklingsresurser som riktas till landskapet. Det verkar finnas en bredare efterfrågan på motsvarande lösningar också i andra perifera regioner i Finland.

Ansvarskommitténs betänkande antyder att de så kallade nya regionkommunerna på sikt kunde spela en motsvarande avlastande och utjämnande roll bland annat när det gäller ansvaret för gymnasieskolan. Frågan är om inte utjämningsperspektivet borde ta plats vid sidan av konkurrensperspektivet i debatten om behovet av en regional förvaltningsnivå i Sverige.

Referenser:

- Holmberg Sören (2006a): "Regionpolitiker knappt synliga på väljarnas radarskärm" I Nilsson Lennart (red.) Nya gränser: Västsverige. Göteborg: Göteborgs universitet, s 125—132.
- Holmberg Sören (2006b): "Skåne har få kända och populära politiker" I Nilsson Lennart (red.): Nya gränser: Skåne. Göteborg: Göteborgs universitet, s145—150.
- Johansson, Folke (2006): "Uppfattningen om regionen stabiliseras", s 133-148 i Nilsson Lennart (red.) Nya gränser: Västsverige. Göteborg: SOM-institutet.
- Page Edward (1991): Localism and centralism in Europe: the political and legal bases of local self-government. Oxford: Oxford University Press.
- Regionernas tillstånd 2007. En rapport om tillväxtens förutsättningar i svenska regioner. Östersund: Institutet för tillväxtpolitiska studier.
- Sveriges gles- och landsbygder 2007. Värnamo: Glesbygdsverket.